AUXÍLIO-ACIDENTE E SAÚDE DO TRABALHADOR

Carlos Eduardo Soares de Freitas

AUXÍLIO-ACIDENTE E SAÚDE DO TRABALHADOR

Salvador • EDUFBA • 2018

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Capa e Projeto Gráfico
Lúcia Valeska Sokolowicz

Imagem de capa
http://pt.freeimages.com by Boris Peterka

Revisão
Lia Nery

Normalização
Jade Santos

Sistema de Bibliotecas – UFBA

Freitas, Carlos Eduardo Soares de.
Auxílio-acidente e saúde do trabalhador / Carlos Eduardo Soares de Freitas.– Salvador: EDUFBA, 2018.
173 p.

ISBN 978-85-232-1705-1

1. Acidentes de trabalho – Legislação – Brasil. 2. Previdência social – Brasil. 3. Auxílio-acidente – Brasil. I. Título.

CDD - 344.81021

Editora afiliada à

Editora da UFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n,
Campus de Ondina da UFBA, CEP 40170-115
Ondina, Salvador – Bahia
Tel.: +55 71 3283-6164/ 6160
www.edufba.ufba.br
edufba@ufba.br

A Lêda, Guilherme e Camila.

Agradecimentos

Na construção deste livro, algumas pessoas foram importantes para as reflexões que agora exponho.

Agradeço aos ex-deputados Rosinha, Paulo Paim e Walter Pinheiro e ao advogado Luiz Alberto Santos, pelos debates sobre a previdência social durante o tempo que trabalhei na Câmara dos Deputados. Às ex-sindicalistas Moema Gramacho e Cristina Kavalkievcz, agradeço os espaços que me permitiram o atendimento aos trabalhadores. Aos colegas advogados Rita Roseley Azevedo Teixeira, Miguel Cordeiro, Cínzia Barreto e Silvino Carvalho, agradeço a oportunidade dos debates. Aos médicos Marco Rêgo, Rita Fernandes, Eduardo Reis, Mônica Angelim, Paulo Pena, Sinval Galvão e Letícia Nobre, agradeço por me ajudarem na compreensão sobre a saúde do trabalhador. Aos meus irmãos Otávio e Maria, agradeço pela energia como ativistas na defesa da saúde.

Agradeço aos docentes e discentes da Universidade Estadual de Feira de Santana e da Universidade Federal da Bahia, ambientes públicos de primeira grandeza, que me acompanharam em pesquisas jurídicas sobre a saúde do trabalhador.

Agradeço às trabalhadoras e aos trabalhadores que me deram a oportunidade de apresentá-los o direito ao auxílio-acidente.

Nada seria possível sem as conversas sobre a previdência com o meu querido pai, cuja lembrança se transforma em energia.

Agradeço a Lêda, companheira que me faz pensar e repensar as coisas e as ideias, pelo afeto necessário para uma vida cada vez menos dura.

SUMÁRIO

Prefácio

A obra que chegou às suas mãos é um produto intelectual de Carlos Freitas, brilhante advogado, professor e pesquisador, reconhecido por sua dedicação ao exame de temas que envolvem o universo dos direitos sociais, especialmente nos âmbitos do sindicalismo, saúde do trabalhador, direitos trabalhistas e previdenciários. O seu nome está, por isso, invariavelmente associado ao singular compromisso de oferecer o melhor em cada pesquisa, notadamente por conta da sua eclética formação, que, como poucos, alia o Direito e a Sociologia.

Os elogios aqui apresentados adquirem maior relevo quando se conhece o conteúdo da obra ora prefaciada, um estudo analítico e crítico que inter-relaciona o benefício previdenciário conhecido por “auxílio-acidente” e as problemáticas que afligem a saúde do trabalhador. Sua cuidadosa e exaustiva análise o tornará, por isso, e sem dúvidas, um referencial teórico capaz de facilitar os caminhos daqueles que igualmente se debrucem sobre a matéria examinada.

Cabe deixar anotado que autor demonstrou sólidos conhecimentos nas esferas do direito do trabalho e previdenciário quando

ofereceu visões conceituais sobre o auxílio-acidente e, a um mesmo tempo, a perspectiva que os tribunais formaram sobre a matéria. Entre os seus vários méritos está, sem dúvidas, o de saber conciliar aprofundamento temático com clareza na transmissão das ideias. Cabe salientar, de outro lado, a capacidade de o texto reunir, com notável atualidade, as mais significativas polêmicas que envolvem a indenização previdenciária nele estudada e de sistematizar as importantes discussões relacionadas à desvinculação do auxílio-acidente dos acidentes ocupacionais e à incompatibilidade do citado benefício em face das aposentadorias e pensões.

Com elegante fraseado, o autor recuperou a história do auxílio-acidente, inclusive no seu plano regulamentar, e visitou as mais significativas doutrinas produzidas sobre as diversas matérias estudadas, mas não se contentou em oferecer unicamente alicerces conceituais. Ao extrapolar os lindes da reprodução dos pensamentos sobre o instituto visitado, construiu conclusões e sistematizações originais e extremamente bem fundamentadas.

Não tenho dúvidas, portanto, que a obra *Auxílio-acidente e saúde do trabalhador*, do notável e respeitado professor Carlos Freitas, que ora – muito honrado – anuncio ao mundo editorial, será um sucesso perante o público e a crítica especializada. Dela me valerei para os meus estudos sobre o tema e, sem dúvidas, muito a indicarei tanto pela sua importância prática, quanto pela qualidade de quem a assinou.

Luciano Martinez

Juiz do Trabalho, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Professor adjunto de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho.

Apresentação

Este livro é fruto de um longo percurso profissional na defesa de trabalhadores acidentados ou adoentados em razão do ambiente ou das condições de trabalho, que começou com operários do polo petroquímico de Camaçari, para depois alcançar o pessoal das telecomunicações, dos correios, e de outras tantas categorias. Iniciei os estudos sobre o auxílio-acidente como advogado do Sindiquímica/BA para atender uma demanda acumulada de trabalhadores com perdas auditivas ou afetados pela exposição ao benzeno. Eram pessoas com capacidade de trabalho, mas que não podiam mais fazer, no serviço, o que até então faziam, da maneira como faziam. Não eram casos para aposentadorias por invalidez e nem tampouco se encontravam plenamente saudáveis. Aquela empreitada me fez estudar solitariamente o direito previdenciário e, quando dei por mim, estava envolvido e mobilizado. Fui aos poucos me aprofundando, pesquisando como requerer o benefício judicialmente, como melhor utilizar as provas e qual o comportamento adotado pelo judiciário. Em paralelo, despertava-me uma curiosidade intelectual e emocional sobre o trabalho humano na complexidade do

sistema capitalista e como a exploração da força de trabalho afetava a saúde das trabalhadoras e dos trabalhadores.

Conhecer mais sobre o direito previdenciário e sobre a saúde do trabalhador definiu meus caminhos profissionais e acadêmicos. No doutorado em Sociologia do trabalho, me interroguei sobre o peso do modelo neoliberal na piora das condições de trabalho dos professores. Como assessor técnico da bancada federal do Partido dos Trabalhadores, procurei compreender ao máximo os efeitos das políticas previdenciárias. De volta à Bahia, retomei os processos judiciais contra o INSS e passei a compartilhá-los no ambiente universitário, em diálogos com estudantes e professores. Àquela altura, atravessado pela riqueza que proporcionava a visão interdisciplinar no direito, procurava inserir o que acumulara em experiência e em teoria nas petições judiciais. Ainda permaneço nessa labuta, e com o mesmo desejo quando tomei a decisão de enfrentar o desafio de descortinar o direito previdenciário na defesa dos trabalhadores. E lá se vão 25 anos.

O método utilizado, portanto, foi construído a partir do diálogo: de um lado, os rigores das ciências sociais, e do outro, e eu diria de forma preponderante, a experiência como advogado. E as leituras sobre metodologia foram acrescidas de um interessante roteiro proposto pelo jurista uruguaio Plá Rodriguez (2003).

O livro é dividido em quatro capítulos. No primeiro, pesquisei o histórico da regulamentação sobre o auxílio-acidente no país e analisei como a literatura e os tribunais têm tratado o tema. No capítulo segundo, aprofundo as reflexões jurídicas que envolvem o benefício e exploro as relações entre previdência e Direito do Trabalho. O terceiro capítulo é uma análise política tanto da previdência social, quanto da saúde do trabalhador, a partir dos dados sobre acidentes de trabalho no Brasil. Para concluir, no capítulo quarto sugiro algumas discussões que creio que sejam polêmicas, e que podem gerar novas pesquisas acerca do auxílio-acidente.

Esta publicação é uma pequena contribuição à divulgação de um direito importantíssimo e à defesa da previdência social pública.

Em tempos sombrios, a sociedade deve reafirmar os seus direitos por trabalho digno e suas conquistas por condições laborais saudáveis.

Para compreender o auxílio-acidente

O estudo do auxílio-acidente requer, inicialmente, uma visita crítica às fontes formais do Direito: a lei, a doutrina e a jurisprudência. Neste capítulo, examina-se o benefício a partir do seu histórico legislativo, os sentidos que teve no passado, o tratamento legal dos efeitos do acidente de trabalho e o seu significado na atualidade. Segue-se a leitura das posições dos comentadores e teóricos do direito previdenciário nacional. E, por fim, verifica-se o quanto as jurisprudências têm contribuído para a compreensão social e jurídica do benefício. O objetivo é refletir acerca da produção histórica, teórica e legislativa em torno do auxílio-acidente, assim como aprofundar a análise do aparente desconhecimento da sociedade sobre esse importante benefício, questão inquietante e constante ao longo deste livro.

O que diz a norma

O auxílio-acidente é um dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). A Lei identifica o momento para o início do seu gozo: uma vez afastado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por incapacidade para o trabalho, o segurado, até então bene-

ficiário do auxílio-doença, se submeterá à perícia médica administrativa da autarquia, que avaliará a hipótese de alta previdenciária e encerramento do afastamento; neste caso, caberá à perícia examinar se o fim do auxílio-doença será acompanhado da concessão do auxílio-acidente para, em seguida, implantá-lo. Como órgão responsável pelo benefício, o INSS deve também fiscalizá-lo e controlá-lo. Diferentemente dos demais benefícios, o auxílio-acidente se constitui como indenização e não como parcela alimentar a substituir a remuneração, como o são o auxílio-doença ou a aposentadoria, quando da incapacidade temporária ou permanente do segurado ao trabalho. Trata-se de uma indenização que depende da ocorrência de evento que venha a provocar ao segurado incapacidade parcial e permanente.

O auxílio-acidente é previsto no art. 86 da Lei nº 8.213/91, que regulamenta os benefícios do RGPS. Sua concessão é condicionada legalmente à constatação, por perícia médica do INSS, da existência de sequelas consolidadas oriundas de doenças ou acidentes, e que cujos efeitos provoquem queda na capacidade laboral do segurado, tendo como referência a atividade que exercia quando do afastamento. Cuida-se de benefício que deve indenizar perdas que o segurado sofreria por conta das sequelas parcialmente incapacitantes. A indenização se dá por meio de uma compensação econômica e corresponde, atualmente, à metade do salário de benefício, a ser paga em parcelas mensais até a morte do segurado ou até quando da sua aposentadoria.

Após a Constituição de 1988, o benefício foi regulado pela Lei de 1991, que teve suas regras alteradas em 1995 e depois em 1997. A compreensão ampla e crítica acerca do auxílio exige um olhar mais atento às mudanças normativas nesse curto período, de 1991 a 1997, além da necessária investigação do histórico normativo dessa modalidade de indenização pública.

Uma leitura possível da Lei, a partir de interpretação literal, tenderia a identificar o auxílio-acidente como benefício pautado meramente em preocupação produtivista: apenas seria possível a sua concessão caso a produção se tornasse comprometida por meio da redução da capacidade laboral do trabalhador beneficiário. A redação atual da Lei nº 8.213/91, dada pela Lei nº 9.528/97, amplifica essa identificação. Diz o texto legal:

> Art. 86. O auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.
>
> § 1º O auxílio acidente mensal corresponderá a cinqüenta por cento do salário-de-benefício e será devido, observado o disposto no § 5º, até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.
>
> § 2º O auxílio acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria.
>
> § 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, observado o disposto no § 5º, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio acidente.
>
> § 4º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do auxílio acidente, quando, além do reconhecimento de causalidade entre o trabalho e a doença, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (BRASIL, 1991a)

O contexto da Lei de 1997 caracterizava-se pelo predomínio político da visão fiscalista, tendente à proposta de redução do Estado e, nesta perspectiva, de diminuir os custos da previdência social, suposta geradora de queda nas receitas públicas, e com isso am-

pliar o espaço privado no sistema previdenciário. Nessa linha, o modelo neoliberal (MARINI, 2000) incrementado pelo governo brasileiro, especialmente a partir de 1995 (FREITAS, 2013), promoveu alterações normativas que permitiram reduções e limites para concessões de benefícios previdenciários.

Os alvos principais eram as aposentadorias dos regimes próprios dos servidores públicos, mas também os benefícios do Regime Geral da Previdência Social, aí incluído o auxílio-acidente. É o que informa, por exemplo, o jornal *Folha de São Paulo*, em sua edição de 28 de novembro de 1997, quanto às intenções do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995:

> Um passo na direção desejada pode estar embutido no novo projeto de reforma da Previdência, que está sendo costurado por um grupo de economistas, dentro e fora do governo, comandados por André Lara Resende. É um projeto amplo e que toca em pontos cruciais para o horizonte de médio prazo: ajuda a fechar uma conta aberta crescente do setor público nos próximos anos e a elevar a poupança interna. De duas formas: reduzindo o déficit público e ampliando o papel do sistema de previdência privada.

É possível perceber a intenção descrita no texto da Lei de 1997, se o compararmos com a Lei original de 1991, ainda com influências das conquistas sociais estabelecidas na Constituição de 1988. O texto de 1991 era o seguinte:

> Art. 86. O auxílio acidente será concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, resultar sequela que implique:
>
> I – redução da capacidade laborativa que exija maior esforço ou necessidade de adaptação para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional;
>
> II – redução da capacidade laborativa que impeça, por si só, o desempenho da atividade que exercia à época do acidente,

> porém, não o de outra, do mesmo nível de complexidade, após reabilitação profissional; ou
>
> III – redução da capacidade laborativa que impeça, por si só, o desempenho da atividade que exercia à época do acidente, porém não o de outra, de nível inferior de complexidade, após reabilitação profissional.
>
> § 1º O auxílio acidente, mensal e vitalício, corresponderá, respectivamente às situações previstas nos incisos I, II e III deste artigo, a 30% (trinta por cento), 40% (quarenta por cento) ou 60% (sessenta por cento) do salário-de-contribuição do segurado vigente no dia do acidente, não podendo ser inferior a esse percentual do seu salário-de-benefício.
>
> § 2º O auxílio acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado.
>
> § 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio acidente.
>
> § 4º Quando o segurado falecer em gozo do auxílio acidente, a metade do valor deste será incorporada ao valor da pensão se a morte não resultar do acidente do trabalho.
>
> § 5º Se o acidentado em gozo do auxílio acidente falecer em conseqüência de outro acidente, o valor do auxílio acidente será somado ao da pensão, não podendo a soma ultrapassar o limite máximo previsto no § 2º. do art. 29 desta Lei. (BRASIL, 1991a)

A primeira alteração nesse texto ocorreu em 1995: a Lei nº 9.032 unificou o valor do benefício em 50% do salário de benefício e o estendeu para acidentes em geral, não apenas aos eventos relacionados a acidentes ou doenças do trabalho. Unificação que Bertagni e Monteiro (2012) pontuam como injusta para os interesses dos segurados. No texto de 1991, eram previstos três graus de incapacidade parcial, equivalentes a 30%, 40% ou 60%. Essas duas alterações

apresentam-se, em uma leitura inicial, como ampliação do benefício, seja na abrangência, pois passa a atingir também os segurados que se tornam parcialmente produtivos mesmo que vítimas de acidentes não relacionados ao trabalho, seja nos valores, pois ao unificá-lo em uma única faixa, haveria uma aparente melhoria aos beneficiários.

É certo que essa unificação preservou o INSS dos desgastes de processos judiciais que protestavam contra a fixação de uma faixa menor (30% ou 40%), em detrimento de faixa maior. O mesmo pode se dizer em relação a outros processos judiciais que reclamavam o nexo causal entre ambiente e trabalho como condição para a concessão do benefício, quando era apenas gerado por eventos laborais.

A unificação em 50% imposta pela Lei de 1995 possibilita a equiparação em tratamento de situações não necessariamente equiparáveis. É o que apontam as sensatas críticas de Juang Tuh Yu e Raimundo Simão de Melo:

> Como não importa qual seja a gravidade das conseqüências do acidente, desde que resulta em qualquer incapacidade laborativa, o acidentado tem direito ao benefício de 50%; essa solução se torna injusta para os trabalhadores e, de outro lado, flagrantemente onerosa para a Seguradora. (YU, 1998, p. 47)

> Observa-se que, em relação à redação original da Lei nº 8213/91, que assegurava o auxílio acidente de forma proporcional à redução da capacidade de trabalho do acidentado, houve retrocesso e prejuízo para este, uma vez que o benefício é devido na base de 50% para qualquer redução, o que dificulta a sua concessão nas pequenas lesões, visto que é o médico perito da Previdência quem defere o benefício. Por isso, muitas ações judiciais em face da negativa administrativa do órgão segurador. (MELO, 2010, p. 185)

Já as novidades introduzidas pela Lei nº 9.258/97 são claramente desfavoráveis ao beneficiário do auxílio-acidente. Como se trata

de um benefício vitalício, a nova norma tratou de relativizar seus efeitos por meio de dois dispositivos: a) tornar o benefício incompatível com a aposentadoria, com o cancelamento sumário do auxílio quando da concessão da aposentadoria; e b) eliminar o reflexo do auxílio-acidente na pensão a ser recebida pelo dependente do beneficiário falecido. São desvantagens sutis e de longo prazo, cujos efeitos o beneficiário do auxílio-acidente tende a não perceber imediatamente.

Houve ainda alteração com efeito imediato que não nasceu de algo suprimido do texto original, mas de medida introduzida em 1997: a limitação de acesso ao auxílio imposta aos segurados que sofreram perda auditiva.[1] (BRASIL, 1991a, § 4º) A novidade, porém, teve um efeito opaco, pois a jurisprudência já reconhecia, então, que a perda auditiva geraria o auxílio-acidente independente do grau da perda, mesmo mínima; e a segunda parte da norma –"resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia" –. (BRASIL, 1991a) revela-se uma repetição do caput do artigo 86 – "resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia" – (BRASIL, 1991a), com a única diferença na expressão "comprovadamente", presente na alteração e que não representa algo decisivo ou diferenciado quanto à perda auditiva. Aparentemente, a intenção dessa novidade específica foi chamar a atenção a um tipo de dano e a um maior cuidado, por parte do INSS, ao conceder o benefício quando da sua ocorrência.

As mudanças nas regras do auxílio-acidente se aprofundam ainda mais no texto do decreto regulamentador, o de nº 3.048/99, que sofreu alterações também em 2003 (por meio do Decreto nº 4.729), 2008 (Decreto nº 6.722) e 2009 (Decreto nº 6.939). O Decreto

1 A medida atingiu parcelas significativas de trabalhadores da indústria e, em alguma medida, de setores de serviços, como o das telecomunicações, um dos mais afetados pela nebulosa política neoliberal de privatizações. (RIBEIRO JÚNIOR, 2011)

nº 3.048/99 parece ampliar as restrições ao que já havia sido limitado pela Lei nº 9.258, de 1997, em relação ao que dispunha originalmente a Lei nº 8.213/91. Ocorre que o grau de detalhamento do decreto deve auxiliar a Lei, mas se ao invés disso, ele a limita, haveria ofensa ao princípio da hierarquia das normas. O trecho a seguir é do decreto regulamentador, sendo possível perceber suas diferenças com a Lei:

> Art. 104. O auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado empregado, exceto o doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar sequela definitiva, conforme as situações discriminadas no anexo III, que implique:
>
> I – redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam;
>
> II – redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam e exija maior esforço para o desempenho da mesma atividade que exerciam à época do acidente; ou
>
> III – impossibilidade de desempenho da atividade que exerciam à época do acidente, porém permita o desempenho de outra, após processo de reabilitação profissional, nos casos indicados pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social.
>
> § 1º O auxílio acidente mensal corresponderá a cinqüenta por cento do salário-de-benefício que deu origem ao auxílio-doença do segurado, corrigido até o mês anterior ao do início do auxílio acidente e será devido até a véspera de início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.
>
> § 2º O auxílio acidente será devido a contar do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria.
>
> § 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio acidente.

> § 4º Não dará ensejo ao benefício a que se refere este artigo o caso:
>
> I – que apresente danos funcionais ou redução da capacidade funcional sem repercussão na capacidade laborativa; e
>
> II – de mudança de função, mediante readaptação profissional promovida pela empresa, como medida preventiva, em decorrência de inadequação do local de trabalho.
>
> § 5º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do auxílio acidente quando, além do reconhecimento do nexo entre o trabalho e o agravo, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia.
>
> § 6º No caso de reabertura de auxílio-doença por acidente de qualquer natureza que tenha dado origem a auxílio acidente, este será suspenso até a cessação do auxílio-doença reaberto, quando será reativado.
>
> § 7º Cabe a concessão de auxílio acidente oriundo de acidente de qualquer natureza ocorrido durante o período de manutenção da qualidade de segurado, desde que atendidas às condições inerentes à espécie.
>
> § 8º Para fins do disposto no *caput* considerar-se-á a atividade exercida na data do acidente. (BRASIL, 1999)

Todo cuidado é pouco ao analisar uma norma. Ao indicar os segurados que têm direito ao benefício, o decreto excetua o doméstico e logo em seguida refere-se ao avulso e ao segurado especial. A leitura rápida confunde e os artigos anteriores aos substantivos podem levar a enganos. A própria Lei nº 8.213/91 trata de esclarecer em definitivo sobre aqueles que têm acesso ao auxílio-acidente:

> Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:
>
> I – como empregado:

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais.

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

[...]

VI – como trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento;

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e *b* deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (BRASIL, 1991a)

A exclusão dos empregados domésticos ao benefício do auxílio-acidente reiterou o que já era corrente: a discriminação de uma categoria numerosa de trabalhadores, sem qualquer justificativa

razoável, caracterizada como explícito preconceito do legislador. Esse posicionamento não contava com respaldo na realidade e nem se apoiava em princípios jurídicos. Ao contrário. Nos últimos anos, os domésticos tiveram ampliados os seus direitos e garantias, a exemplo da Lei nº 10.208/2001 (que possibilitou o acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego e ao FGTS, mesmo que limitado) e da Lei nº 11.324/2006 (que limitou os descontos por moradia no salário, ampliou o período mínimo de férias para 30 dias, e vedou a dispensa arbitrária de empregada gestante até cinco meses após o parto).

Dispositivos que não chegam a ter a mesma abrangência da Emenda Constitucional (EC) nº 72, de 2013, que alterou o parágrafo único do art. 7º da Constituição, para igualar os direitos dos domésticos aos empregados celetistas. Com a nova Emenda Constitucional, vários incisos do art. 7º se estendem aos domésticos, como o que se refere diretamente a acidentes do trabalho, o inciso XXVIII: "seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa". (BRASIL, 1988) Domésticos são trabalhadores que se aproximam, assim, dos celetistas, mas ainda com desvantagens importantes.

Após a EC e como sua regulamentação, a Lei Complementar nº 150, de 2015, impôs um tratamento bem menos desigual aos trabalhadores domésticos. A LC 150/2015 "Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências". E em seu art. 37, cuida de estabelecer garantias previdenciárias às trabalhadoras e trabalhadores domésticos, em especial com a inclusão do auxílio-acidente:

> Art. 37. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Art.18...
> ....
>
> § 1º Somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I, II, VI e VII do art. 11 desta Lei.
> ...." (NR)
>
> "Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. (BRASIL, 2015)

Se o tratamento desigual foi superado pela norma, é improvável que o seja no cotidiano, pois as atividades do doméstico em geral não contam com o suporte de políticas preventivas de acidentes, como equipamentos de proteção individual, ou de fiscalizações dos órgãos oficiais ou da vigilância ocupacional do SUS. Apesar das conquistas da categoria profissional que passou a se organizar sindicalmente,[2] diferenças e desvantagens tendem a permanecer.[3] O que aparenta é que a sustentação dessa distinção de tratamento se baseia em mitos reificados de que o trabalho doméstico deve ter um custo menor e que esses trabalhadores seriam de um grau

2 Em entrevista a Sonia E. Alvarez (2012), a socióloga e ex-ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do governo brasileiro, Luiza Bairros, disse: "É muito interessante o caso das trabalhadoras domésticas, só para dar um exemplo recente. No processo de buscar na OIT a aprovação de uma convenção específica para o trabalho doméstico, o trabalho político foi desenvolvido por mulheres negras, trabalhadoras domésticas. Elas estiveram na linha de frente, embora outras mulheres negras também participassem do debate. A convenção foi finalmente aprovada na Conferência Internacional da OIT que aconteceu em junho desse ano [2011], pelo esforço das próprias trabalhadoras domésticas."

3 Neste sentido, Marcio Tulio Viana (2016) alerta para o fortalecimento da possibilidade de que acordos individuais entre empregados e empregadores domésticos suplantem

inferior aos demais trabalhadores empregados, sejam eles do setor produtivo ou não. Em vista da composição predominante entre domésticos ser de mulheres negras, essa distorção irrazoável representa um resquício da "deformação" social brasileira, marcada tanto pelos imensuráveis efeitos dos 400 anos de escravidão, quanto do machismo que reduz o papel da mulher na sociedade. (ALVAREZ, 2012)

O histórico das regulamentações

Uma melhor compreensão sobre esse interessante benefício pode ser alcançada a partir do histórico da sua regulamentação e da sua abrangência, mesmo quando a denominação auxílio-acidente ainda não era utilizada.

Em 1919, Araujo Castro fez um levantamento das primeiras iniciativas legislativas para que se regulamentassem as responsabilidades do acidente de trabalho no Brasil. Segundo Castro, autor do primeiro livro sobre legislação em acidentes do trabalho no país, publicado poucos meses após a Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, o tema começou a ter espaço no parlamento republicano em 1904, com o projeto nº 169/1904, de autoria do deputado Medeiros e Albuquerque; em seguida, houve mais dois projetos em 1908 (o de nº 273, de autoria dos deputados Graccho Cardoso, Sá Freire, Altino Arantes e Simeão Leal; e o de nº 337, de autoria do deputado Wenceslau Escobar), todos tramitaram na Câmara dos Deputados e se limitaram à Comissão de Constituição e Justiça; além de um em 1915 (no Senado, o projeto nº 273/1915, de autoria do senador Adolpho Gordo[4]), um em 1917 (na Câmara, o de nº 284/1917, de autoria da Comissão

---

exigências legais mínimas no quesito saúde do trabalhador.

4 Parlamentar paulista que, anos antes, quando deputado, propôs o projeto que gerou a Lei nº 1.641/1907, apelidada com o nome de Lei Adolpho Gordo e também conhecida como "Lei de expulsão", e que previa a expulsão de trabalhadores estrangeiros do país e contra a qual houve intensa movimentação social. (HARDMAN; LEONARDI, 1991)

de Constituição e Justiça, substituído depois pelo de nº 239/1918) e, finalmente, em 1918, cujo substitutivo viria a se tornar Lei em 1919. (CASTRO, 1919)

A tentativa de regulamentar a matéria revela a busca por posicionar o Brasil em um quadro normativo moderno para os padrões internacionais, mas também a preocupação em acompanhar os efeitos das relações de trabalho, então pautadas no pagamento de remunerações por serviços prestados, e não mais de base escravista. O trabalhador era, pois, dono da sua força de trabalho e passava a reclamar essa condição e os direitos que lhe pareciam justos. O parlamento brasileiro percebia o grito das ruas: muitas greves ocorreram nos primeiros 20 anos do século XX e em 1917 houve uma greve geral, além da organização de congressos operários sob influência de socialistas e anarquistas:

> Na conjuntura 1917-1920, o anarcossindicalismo esteve presente de forma bastante ativa nas grandes batalhas travadas pela classe operária brasileira. Apesar disso, não se pode dizer que o anarcossindicalismo tenha sido "direção" do movimento operário da época. A greve geral de 1917, por exemplo, apesar da intervenção ativa dos anarcossindicalistas (e, em muito menor escala, dos social-reformistas) foi muito mais um poderoso e expressivo movimento espontâneo de massas do que um processo dirigido e organizado por quem quer que fosse. (HARDMAN; LEONARDI, 1991, p. 282)

Havia, pois, presença política dos trabalhadores na sociedade brasileira, mesmo com a incipiente, mas já articulada internacionalmente, industrialização do início do século.

A Lei nº 3.724, de 1919, não apenas foi a primeira norma nacional sobre acidentes do trabalho, mas serviu como fonte para todas as regras posteriores sobre a matéria, assim como apresentou à sociedade pistas do que viriam a ser definidos legalmente como empregado e empregador.

A base normativa histórica para o hoje denominado auxílio-acidente, na forma da Lei atual, se verifica na época pretérita na hipótese da previsão de incapacidade parcial e permanente. Assim, a Lei de 1919 tratou das situações que gerariam o direito a indenizações, a partir dos efeitos dos acidentes de trabalho:

> Art. 5º A indemniziação será calculada segundo a gravidade das consequências do acidente, as quais podem ser:
>
> a) morte;
>
> b) incapacidade total e permanente para o trabalho;
>
> c) incapacidade total e temporária;
>
> d) incapacidade parcial e permanente;
>
> e) incapacidade parcial e temporária.
>
> (BRASIL, 1919)

A Lei nº 3.724, de 1919, definiu incapacidade parcial e permanente como "a diminuição da capacidade de trabalho do operário por toda a vida" (art. 11, *caput*), e é acompanhada de anexo com as hipóteses que corresponderiam à incapacidade parcial e permanente. Tais casos comporiam uma tabela exemplificativa, sendo que para as situações não previstas se exigiria exame pericial para instruir a decisão do juiz sobre o pagamento da indenização. Textualmente, a Exposição de motivos da Lei informa que:

> Raros são os paizes que estabelecem uma classificação official de incapacidade parcial e permanente, devido não só as difficuldades que podem surgir na sua elaboração, como principalmente aos inconvenientes que podem resultar de sua applicação.
>
> Á vista disto, julgou-se prudente estabelecer uma classificação abrangendo unicamente as lesões mais communs, ficando os casos restantes dependentes do critério do juiz ou tribunal, de accordo com o resultado do exame pericial. (CASTRO, 1919, p. 140)

A interessante Lei de 1919 introduziu a regulamentação do tema no Brasil de maneira marcante na qualificação dos institutos: a doença, chamada de moléstia, era enquadrada como acidente, o que se repete em todas as normas nacionais desde então. Araujo Castro (1919) chama a atenção dos leitores sobre o avanço desse enquadramento, visto em leis de poucos países na época. O acidente de trabalho era caso de polícia: a comunicação da sua ocorrência deveria ser encaminhada à "autoridade policial" e esta a encaminhava ao "juiz civel do logar em que tiver ocorrido o accidente, observada a respectiva organização judiciaria" (conforme o art. 45, § 1º, do Decreto nº 13.498/19, que regulamentou a Lei nº 3.724/1919), sendo que o representante do ministério público era "obrigado a prestar assistencia judiciaria gratuita á victima". (BRASIL, 1919, Art. 47)

A Lei tratava das responsabilidades sobre os efeitos do acidente de trabalho, e como ainda não havia, na época, um sistema oficial de previdência, não se falava em benefícios, mas em indenizações. Assim, cada uma das consequências dos acidentes gera indenizações. No caso de incapacidade parcial e permanente, o patrão deveria indenizar o trabalhador seguindo critérios rigorosos, conforme o Decreto nº 13.498:

> Art. 21. Em caso de incapacidade parcial e permanente, a indemnização a ser paga á victima será de 5 a 60% daquella a que teria direito si a incapacidade fosse total e permanente, attendendo-se no calculo á natureza e extensão da incapacidade do operario e tendo-se em vista os seguintes elementos:

a. as faculdades de trabalho que subsitam depois do acidente;

b. a idade;

c. a intelligencia;

d. o gráo de instrucção;

e. a iniciativa e energia moral;

f. a capacidade de adaptação a uma outra profissão;

g. a segurança da accommodação do operario á mesma profissão que exercia na occasião do acidente.

> § 1º. O cálculo da indemnização será feito de acordo com a classificação da tebella annexa, que não excluirá outros casos de incapacidade parcial e permanente, causada por lesão interna ou externa.
>
> § 2º. No caso de perda de mais de um membro ou órgão ou de mais de uma parte do mesmo membro, a indemnização será calculada tomando-se as percentagens estabelecidas na tabella annexa, para cada lesão, não podendo, porém, exceder ao total de 60%. (BRASIL, 1919)

A indenização legal deveria ser paga em uma única parcela ou em parcelas anuais. Aplicava-se, então, a teoria do risco profissional em uma Lei de 1919:[5] um avanço em relação ao que representava o recém-publicado Código Civil, Lei nº 3.071, de 01 janeiro de 1916, no tocante à responsabilidade. No campo jurídico, o ano de 1919 foi marcado no Brasil pela Lei em comento e em todo o mundo pela preocupação social da Constituição de Weimar (como visto em 1917 na Constituição do México), e pela aprovação de Convenções da Organização Internacional do Trabalho, que destacam a preocupação com a saúde dos trabalhadores, tais como a de nº 3 (relativa ao emprego das mulheres antes e depois do parto, como medida de proteção à maternidade, ratificada pelo Brasil em 1934 e denunciada em 1961), nº 4 (relativa ao trabalho noturno das mulheres, ratificada pelo Brasil em 1934 e denunciada em 1937), nº 5 (fixou idade mínima de admissão em trabalhos industriais, ratificada pelo Brasil em 1934 e denunciada em 2001) e nº 6 (relativa ao

5 A admissão da teoria do risco representou avanço nos debates na Europa do final do século XIX, mesmo contra a vontade dos políticos e partidos sob a influência do pensamento liberal-conservador. (BOSI, 2010)

trabalho noturno dos menores na indústria, e ratificada pelo Brasil em 1934). (OIT, 2012)

A indenização seria consequência da responsabilidade do risco profissional, estabelecida pela Lei, a recair "sobre o patrão [...], que aluga os serviços de outrem e a quem cabe a livre direcção e inspecção do trabalho". (CASTRO, 1919, p. 55) Caberia também ao patrão prestar os primeiros socorros à vítima e a cobertura de despesas médicas, farmacêuticas e de tratamentos.

O tratamento quanto aos efeitos do acidente de trabalho tem previsão em normas posteriores à norma de 1919, a exemplo do Decreto nº 24.637/34, que em seu art. 14 repete aquelas expostas na Lei nº 3.724/1919; do Decreto-Lei nº 7.036/44, que em seu art. 16, também a acompanha, agrupando as hipóteses de incapacidade temporária, sem caracterizá-la como parcial ou total, fórmula adotada no texto do art. 8º do Decreto-Lei nº 293/67.

Seguindo a tendência do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (conhecido como Lei Elói Chaves), de tornar a previdência social uma política nacional, o Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, tratou dos acidentes de trabalho alterando algumas referências, e em respeito à incapacidade permanente e parcial dispõe que:

> Art. 17. Entende-se por incapacidade permanente e parcial a diminuição, por toda a vida, da capacidade do trabalho do empregado.
>
> [...]
>
> Art. 25. Em caso de incapacidade permanente e parcial, a indenização será equivalente à importância de 5 % a 80 % (cinco por cento a oitenta por cento) daquela a que a vitima teria direito se a incapacidade permanente fôsse total, de acôrdo com a tabela que expedir o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a qual fixará percentagem para cada incapacidade, tendo em vista a natureza da lesão, a idade e a profissão da vítima.
>
> [...]

> Art. 36. Para garantir a execução da presente Lei, os empregadores sujeitos ao seu regime, que não mantiverem contrato de seguro contra acidentes, cobrindo todos os riscos relativos às várias atividades, ficam obrigados a fazer um depósito, nas repartições arrecadadoras federais, nas Caixas Econômicas da União, ou no Banco do Brasil, em moeda corrente ou em títulos da dívida pública federal, na proporção de 20:000$000 (vinte contos de réis), para cada grupo de 50 (cincoenta) empregados ou fração, até ao máximo de 200:000$000 (duzentos contos de réis), podendo a importância do depósito, a juízo das autoridades competentes, ser elevada até ao triplo, si se tratar de risco excepcional ou coletivamente perigoso.
>
> [...]
>
> Art. 40. Em seguros contra acidentes do trabalho, poderão operar sòmente as companhias ou sindicatos que forem expressamente autorizadas a fazê-lo pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual expedirá as necessárias instruções, regulando as condições indispensáveis à sua atividade nesse ramo de seguros. (BRASIL, 1934)

Duas notas são necessárias sobre o texto legal: o termo "empregado" (art. 17, *caput*), em 1934, substituiu o "operário", da Lei de 1919: o que sugere a influência dos debates do direito do trabalho no primeiro governo Vargas na legislação sobre acidentes de trabalho;[6] e no art. 36, verifica-se a introdução de instituições bancárias federais, o que pode ter permitido uma melhor movimentação na arrecadação de contribuições da previdência social que então se pronunciava como nacional.

Para Amélia Cohn e colaboradores (1985), em pesquisa solicitada pela Comissão Justiça e Paz de São Paulo, o decreto de 1934 foi introduzido em um contexto político caracterizado pelo esforço do governo em controlar os movimentos populares, e que aí se im-

---

6 Destaque-se a importante presença de Lindolfo Collor nos debates no início dos anos 1930. (BOSI, 2010)

plantaria a doutrina do risco profissional que, por sua vez, "perde substância ao se institucionalizar no Brasil. O acidente do trabalho, sendo inerente a qualquer processo de trabalho, desresponsabiliza o empregador pela sua ocorrência no ambiente de trabalho". (COHN, et al., p. 141)

No ano seguinte, o Decreto nº 86, de 14 de março de 1935, dispôs sobre tabelas que regulavam as indenizações por acidentes do trabalho que aludia o art. 25 do Decreto nº 24.637/35.

A tendência do sistema previdenciário brasileiro em se nacionalizar integralmente foi bem marcada, primeiro pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), estimuladas pela "Lei Elói Chaves", e depois pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ambos os tipos com evidentes traços corporativistas, acompanhando as normativas trabalhistas do governo de Getúlio Vargas. (DELGADO, 2003)

O Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939, que "reorganiza o Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva", previa indenização para a situação de incapacidade parcial e permanente em acidentes do trabalho sofridos pelos obreiros do setor:

> Art. 23. O Instituto prestará aos seus segurados que sofrerem acidentes do trabalho os socorros médicos farmacêuticos e hospitalares e pagará as autorizações, de acôrdo com a legislação especial de acidentes do trabalho, nos casos de morte incapacidade permanente e total, incapacidade permanente e parcial, incapacidade temporária e total e incapacidade temporária e parcial. (BRASIL, 1939)

O Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, reformou a Lei de acidentes do trabalho. Ainda havia certa limitação ao enquadramento do acidente de trajeto como do trabalho, em relação à lei atual. O contexto era de predomínio da política getulista de controle dos sindicatos, então já no emaranhado burocrático corporativista. (COHN et al., 1985) Iniciava-se a vigência da Consoli-

dação das Leis do Trabalho, que definia empregado e empregador, e cuja influência foi percebida no Decreto-Lei nº 7.036. Seu art. 9º, por exemplo, dispunha sobre os beneficiários das indenizações por acidentes do trabalho: o "pessoal de obras da União, Estados, Territórios e Municípios e pelos empregados de seus serviços de natureza industrial ou rural"; os empregados das autarquias, das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviços públicos, além dos presidiários. Sobre a hipótese de incapacidade parcial e permanente e a indenização aplicável ao caso, previa o seguinte:

> Art. 18. Entende-se por incapacidade parcial e permanente, a redução, por tôda a vida, da capacidade de trabalho.
>
> § 1º. Quando do acidente resultar uma incapacidade parcial e permanente, a indenização devida ao acidentado variará, em proporção ao grau dessa incapacidade, entre três (3) e oitenta (80) centésimos da quantia correspondente a quatro (4) anos de diária, observado, quanto a esta, o disposto no parágrafo único do artigo 19.
>
> § 2º. A indenização devida ao acidentado será fixada de acôrdo com a tabela que fôr expedida e as alterações nela posteriormente estabelecidas, pelo Diretor do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
>
> § 3º. Na elaboração da tabela de que trata o parágrafo anterior, o grau de redução de capacidade do acidentado será sempre calculado atendendo-se à natureza e gravidade da lesão por êle sofrida, à sua idade e profissão.
>
> Art. 19. [...]
>
> Parágrafo único. Quando do acidente resultar uma incapacidade temporária, a indenização devida ao acidentado corresponderá, durante todo o período em que perdurar essa incapacidade, a uma diária igual a 70 centésimos de sua remuneração diária, calculada esta conforme o disposto no Ca-

> pítulo VI, excetuados os domingos e dias feriados, e observado ainda o que dispõe o art. 27. (BRASIL, 1944)

A comunicação do acidente deveria ser feita à "autoridade judiciária", e a indenização no Decreto-Lei de 1944 era garantida por meio de um seguro obrigatório:

> Art. 94. Todo empregador é obrigado a segurar os seus empregados contra os riscos de acidente do trabalho.
>
> Parágrafo único. Os empregadores sujeitos ao regime desta Lei deverão, sob pena de incorrerem na multa cominada no art. 104, manter afixados nos seus escritórios e nos locais de trabalho de seus empregados, de modo perfeitamente visível, exemplares dos certificados das entidades em que tiver realizado a seguro.
>
> Art. 95. O seguro de que trata o artigo anterior será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado. (BRASIL, 1944)

O Decreto-Lei nº 7.036/44 afirma a responsabilidade do risco profissional da norma de 1919 e realça a teoria objetiva, sem a necessidade de demonstrar a culpa do patrão para o pagamento da indenização. Com isso, ampliava-se a distância desse tipo de regra com o que previa o Código Civil da época, defensor da "doutrina subjetiva". (DINIZ, 2003, p. 155) Como efeito, dispensava-se a "indenização do direito comum a ser paga pelo empregador quando houvesse o pagamento da indenização estabelecida por este decreto-Lei". (FARIAS, 2012, p. 43) O referencial teórico da responsabilidade objetiva prevaleceria até a Lei nº 5.316/67, "já sob os auspícios do regime militar". (MATTA et al., 2011, p. 178)

Em 1960, a Lei nº 3.807, conhecida como a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões, e o Decreto nº 48.959 aprovou o

Regulamento Geral da Previdência Social. Matta e colaboradores (2011, p. 184) arriscam uma análise política sobre esse marco legal:

> O advento da Lei Orgânica da Previdência Social demarca o final de uma etapa na história previdenciária do país, inscrita em um processo nascido nas contradições das tentativas de implantação do projeto nacional desenvolvimentista por governos que assumiram ora um viés autoritário (Estado Novo), ora uma faceta democrática (pós-1945).

O Decreto-Lei nº 293, de 23 de fevereiro de 1967, fase inicial da Ditadura Militar, dispôs sobre o seguro de acidentes do trabalho, e previa a transferência de responsabilidade do empregador pelo acidente de trabalho para a seguradora por ele contratada:

> Art. 2º O risco de acidente do trabalho é responsabilidade do empregador, o qual fica obrigado a manter seguro que lhe dê cobertura. § 1º Ao fazer o seguro de acidentes do trabalho, o empregador transfere, à Entidade Seguradora, a responsabilidade de que trata êste artigo, da qual fica desobrigado, salvo o direito regressivo desta última, na hipótese de infração do contrato de seguro. (BRASIL, 1967b)

Decreto-Lei que teve vida curta, por conta da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, conhecida como Lei Passarinho, em referência ao influente militar e ex-ministro Jarbas Passarinho, que tratou de integrar o seguro de acidentes do trabalho à previdência social. A abrangência legal do acidente de trabalho foi, então, ampliada, e a sua comunicação passou a ser encaminhada à previdência social (isto é, ao INPS, ou Instituto Nacional da Previdência Social). A Lei nº 5.316 de 1967 foi a primeira a denominar a indenização provocada por acidente de trabalho com efeito de incapacidade parcial e permanente como auxílio-acidente:

> Art. 7º A redação permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% (vinte e cinco por cento) garantirá ao acidentado, quando não houver direito a benefício

> por incapacidade ou após sua cessação, e independentemente de qualquer remuneração ou outro rendimento, um "auxílio acidente" mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária, calculado sôbre o valor estabelecido no item II do art. 6º e correspondente à redução verificada.
>
> Parágrafo único. Respeitado o limite máximo estabelecido na legislação previdenciária, o auxílio de que trata êste artigo será adicionado ao salário de contribuição, para o cálculo de qualquer outro benefício não resultante do acidente. (BRASIL, 1967c)

Antes, dispunha o art. 6º, inciso II: "aposentadoria por invalidez – valor mensal igual ao do salário de contribuição devida ao empregado no dia do acidente, não podendo ser inferior ao seu salário de benefício". (BRASIL, 1967c) A Lei também previu o pagamento de pecúlio ao acidentado inválido e ao que teve reduzida parcial e permanentemente a sua capacidade laboral:

> Art. 8º A redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem igual ou inferior a 25% (vinte e cinco por cento) garantirá ao acidentado um pecúlio resultante da aplicação da percentagem da redução à quantia correspondente a 72 (setenta e dois) vêzes o maior salário-mínimo mensal vigente no País na data do pagamento do pecúlio. (BRASIL, 1967a)

A introdução do auxílio-acidente parece justificar uma nova orientação previdenciária voltada ao aproveitamento do trabalhador no papel que lhe é designado no regime capitalista. Assim, para a lógica da exploração, melhor o retorno do trabalhador ao serviço, mesmo que parcialmente produtivo, que a sua manutenção na qualidade de afastado junto à previdenciária, isto é, como improdutivo; mesmo que, para tanto, seja ele beneficiado com um pequeno valor pela Previdência.

Cohn e colaboradores (1985) observam que a aprovação dessa Lei foi precedida por algum debate público, com o autoritarismo e limites típicos do período repressivo da Ditadura Militar. Uma novidade

importante dessa nova lei se deu quanto ao marco teórico da responsabilidade: o risco profissional foi mantido, mas o órgão público passou a assumir o pagamento dos benefícios, mitigando-se a ideia de indenização. Com isso, "o sistema tarifário é substituído pelo pagamento de benefícios continuados e sucessivos: auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez, pensão para dependentes e pecúlio". (DINIZ, 2003, p. 155)

O Decreto nº 61.784, de 1967, regulamentou a Lei nº 5.316/67. O decreto normatizou o seguro de acidente de trabalho para os empregados em geral, os trabalhadores avulsos e os presidiários que exerciam atividade remunerada, com previsão de um auxílio-acidente em moldes próximos ao que viria a ser regulado posteriormente, em 1991:

> Art. 23. O auxílio acidente será devido ao acidentado que sofrer redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% (vinte e cinco por cento) e não fizer jus a benefício por incapacidade, ou êste já tiver cessado.
>
> Art. 24. O auxílio acidente consistirá numa renda mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária e calculada, na mesma percentagem da redução de capacidade verificada, sôbre o valor do salário-de-contribuição devido ao acidentado no dia do acidente, observado o disposto no artigo 35, não podendo ser inferior ao seu salário-de-benefício.
>
> Parágrafo único. Quando o auxílio acidente fôr concedido após a cessação do benefício por incapacidade, o valor dêste servirá de base para o cálculo daquele, se fôr superior ao previsto neste artigo. (BRASIL, 1967c)

Ao analisar o papel do então INPS nos acidentes de trabalho, Luiz Pavésio (1973) assim caracterizou o auxílio-acidente:

> Auxílio acidente: consistirá em uma renda mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária e calculada na mesma percentagem da redução de capacidade, verificada sobre o valor do salário de contribuição devido ao acidentado no dia

> do acidente, não podendo ser inferior ao seu salário de benefício. Será devido ao acidentado que sofrer redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% e inferior a 60%.

Finalmente, a Lei nº 6.367, de 1976, que revogou o Decreto-Lei nº 7.036/44 e a Lei nº 5.316/67, tratou sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS, com uma forma mais precisa para o auxílio-acidente:

> Art. 6º O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, permanecer incapacitado para o exercício de atividade que exercia habitualmente, na época do acidente, mas não para o exercício de outra, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a auxílio acidente.
>
> § 1º O auxílio acidente, mensal, vitalício e independente de qualquer remuneração ou outro benefício não relacionado ao mesmo acidente, será concedido, mantido e reajustado na forma do regime de previdência social do INPS e corresponderá a 40% (quarenta por cento) do valor de que trata o inciso II do Art. 5º desta Lei, observado o disposto no § 4º do mesmo artigo.
>
> § 2º A metade do valor do auxílio acidente será incorporada ao valor da pensão quando a morte do seu titular não resultar de acidente do trabalho.
>
> § 3º O titular do auxílio acidente terá direito ao abono anual. (BRASIL, 1976)

Pela primeira vez, a norma revela a expressão "consolidação das lesões decorrentes do acidente" para se referir aos danos daquele segurado que se torna incapacitado parcial e permanentemente para o "exercício de atividade que exercia habitualmente". Assim, passou-se a um novo parâmetro: o portador da sequela teria reduzida a sua capacidade laboral para a atividade que exercia habitualmente.

Com isso e em tese, a abrangência do benefício se ampliaria, pois a referência à atividade que exercia permitiria o acesso a um

maior número de segurados ao benefício. Por outro lado, ao dispor sobre lesão consolidada, a Lei abriu possibilidades de interpretações eventualmente restritivas ao segurado que se considerava titular do direito ao benefício. Elemento valioso do auxílio-acidente é seu caráter vitalício, previsto textualmente.

Nada mais coerente: sua justificativa relaciona-se ao prejuízo que alterou sua vida laboral, o qual provocou efeito indiscutível em seus rendimentos futuros e, de maneira direta ou indireta, em sua vida social e em sua subsistência. Não se trata de renda para se alimentar, mas de verba para compensar um prejuízo incomum e que o sujeitará a privações e limites.

Nesse sentido, o auxílio-acidente não pode ser confundido com aposentadorias ou outros benefícios que substituam salários, mas sim se aproximar de algo que dê sentido ao caráter indenizatório, de modo a configurar-se em compensação justa, daí a necessidade do traço vitalício, o que também igualaria o tratamento legal aos beneficiários, sejam eles mais jovens ou mais velhos.

A Lei propôs outro benefício, ao qual a princípio chamou de auxílio mensal, diferenciando-o do auxílio-doença e do auxílio-acidente, para a hipótese de sequelas caracterizadas por perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional. Esse benefício foi denominado auxílio suplementar:

> Art. 9º O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresentar, como sequelas definitivas, perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional, constantes de relação previamente elaborada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), as quais, embora não impedindo o desempenho da mesma atividade, demandem, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a um auxílio mensal que corresponderá a 20% (vinte por cento) do valor de que trata o inciso II do Artigo 5º desta Lei, observando o disposto no § 4º do mesmo artigo.

> Parágrafo único. Esse benefício cessará com a aposentadoria do acidentado e seu valor não será incluído no cálculo de pensão. (BRASIL, 1976)

O Decreto nº 79.037, de 24 de dezembro de 1976, que regulou a Lei nº 6.367/76, detalhou as hipóteses em que o auxílio suplementar deveria ser concedido: 1) o segurado, por conta do acidente, obriga-se a desempenhar sua função laboral com maior esforço que anteriormente; 2) sofrer alguma perda anatômica. Verifica-se uma preocupação maior com a saúde do trabalhador do que aquele veio produtivista do auxílio-acidente, sempre relacionado à incapacidade parcial para o trabalho em abstrato ou para a atividade laboral que antes exercia, ou nomeado como indenização, a depender da época e da norma. Quanto ao auxílio-acidente, o Decreto revela que a incapacidade que o justificaria referia-se à atividade que exercia na época, "mas não para outra", conforme seu art. 19.

É curioso que ao ser assumido pela previdência social oficial em 1967, esta "verba", garantida ao trabalhador vitimado por acidente do trabalho e que teve reduzida permanentemente sua capacidade laboral, passou a ser denominada de auxílio-acidente, sem que fosse caracterizada textualmente como indenização. Apenas em 1995, em alteração provocada pela Lei nº 9.032 ao texto original da Lei nº 8.213/91, é que o auxílio-acidente passou a ser nomeado como indenização.

Assim, o que antes havia em leis passadas sobre a necessidade de se indenizar aquele que sofreu acidente e se tornou parcialmente produtivo, recebeu uma denominação específica, tendo a Lei assumido textualmente, em 1995, a natureza jurídica indenizatória, já concebida na prática há anos.

Outra questão relevante para compreender a regra atual do auxílio-acidente: a Lei nº 8.213/91 suprimiu o auxílio suplementar e, ao dispor sobre o auxílio-acidente, parcialmente acolheu aquele benefício neste último, ao prever a hipótese prevista no inciso I

do art. 86, ao qual correspondia ao valor mais baixo para o benefício (30% do salário-benefício); vale lembrar o trecho: "redução da capacidade laborativa que exija maior esforço ou necessidade de adaptação para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional". É o que José de Oliveira (1992, p. 240) afirma, peremptório: "O antigo auxílio suplementar passa agora a ser o auxílio-acidente de 30%". Tratava-se do caso de incapacidade parcial e permanente que não impedia a continuidade da execução da atividade anterior, mas provocava maior esforço ao trabalhador.

Quanto à outra situação que justificava o auxílio suplementar – "perdas anatômicas" –, esta foi suprimida da legislação previdenciária. É um paradoxo em vista das novidades introduzidas pela Constituição de 1988, pois pela primeira vez, a previdência, a assistência e a saúde reuniam-se sob o manto da seguridade social, o que pronunciava uma articulação mínima entre esses três institutos de atenção à sociedade. O *caput* do art. 194 da CF não nos oferece outra leitura: "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". (BRASIL, 1988)

No caso específico, foi a partir da pós-constituição (Lei nº 8.213, em seu texto de 1991) que perdas anatômicas decorrentes de acidentes do trabalho deixaram de ser cobertas pela previdência – exatamente quando a previdência e a saúde andam juntas pela mesma política geral de seguridade. A cobertura previdenciária obrigatória da previdência social pública, nos termos da Constituição, também não justificaria a exclusão daquela hipótese esquecida do auxílio suplementar, ao menos é o que se interpreta do seu texto original:

> Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da Lei, a:

> I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão. (BRASIL, 1988)

Mesmo após a reforma neoliberal da previdência de 1998, os eventos relacionados a acidentes do trabalho continuam cobertos pela previdência social pública, independente de também sê-lo pelo setor privado (atual § 10º do art. 201). Necessário lembrar que o auxílio suplementar era devido para eventos de acidentes do trabalho, isto é, compunha, junto com o auxílio-acidente, a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, a pensão por morte e os pecúlios por invalidez e por morte, o conjunto de benefícios previdenciários que cobriam os efeitos do acidente do trabalho na vigência da Lei nº 6.367/76.

Assim, a Lei nº 8.213/91, que até teria mais fundamento político e constitucional para manter a cobertura da vítima de acidente do trabalho que sofreu perdas anatômicas, não o fez. Sem essa hipótese, a regulamentação do auxílio-acidente se voltou quase que totalmente àquela preocupação produtivista, comentada anteriormente.

Foi a Lei nº 9.032/95 que desfez a exclusividade do auxílio-acidente em relação a acidentes do trabalho, ampliando-o para cobrir acidente "de qualquer natureza". Se, em 1991, o segurado vitimado por acidente do trabalho perdeu os benefícios do auxílio suplementar e do pecúlio (ambos assegurados na Lei anterior), em 1995, deixou de ser tratado de maneira diferenciada, o que ocorria desde 1919. E a mesma Lei de 1995 nomeou o auxílio-acidente como indenização, como já observado.

Aí há um confronto desse instituto com o seu histórico, pois seu caráter indenizatório parece estar ligado à ocorrência de acidente do trabalho; assim tem sido tratado o pagamento desta verba compensatória: uma indenização pelo que sofreu em seu labor e a consequente responsabilização do seu patrão – de forma direta e objetiva inicialmente, e depois substituída parcialmente pela

cobertura previdenciária que passou a funcionar como seguro propriamente dito. No caso de ocorrência de acidente do trabalho, haveria indenização, mas em acidentes de outra natureza, como alargou a Lei nº 9.032/95, não pareceria a hipótese de se configurar como indenizatório o benefício.

Quadro 1 – As principais normas que regulamentaram benefícios de acidentes de trabalho no Brasil, e as respectivas Constituições vigentes

Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
Lei nº 3.724/19	Dec. nº 24.637/34	Dec-Lei nº 1.355/39	Lei nº 3.807/60	Dec-Lei nº 293/67	Lei nº 8.213/91
Dec. nº 13.498/19	Dec. nº 86/35	Dec-Lei nº 7.036/44		Lei nº 5.316/67	Lei nº 9.032/95
Dec. nº 4.682/23				Dec. nº 61.784/67	
				Lei nº 6.367/76	
				Dec. nº 79.037/76	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posicionamentos dos especialistas sobre o auxílio-acidente

O esforço de compreender o auxílio-acidente solicita a investigação de como esse benefício tem sido pensado pelos analistas do direito previdenciário brasileiro. Do estudo das definições e conceitos elaborados pela doutrina, verifica-se uma tendência predominante de entender o benefício na exata maneira como ele é previsto na Lei, sem questionamentos relevantes quanto ao seu papel indenizatório, aos limites impostos pela Lei no que toca, por

exemplo, à incompatibilidade do auxílio com a aposentadoria, ou a outros aspectos.

Há um consenso entre os analistas sobre a natureza indenizatória do auxílio-acidente, independentemente de ser gerado por acidente do trabalho ou acidente de outra natureza. Alguns autores realçam a relação da indenização com o produtivismo, isto é, com a capacidade do trabalhador produzir como antes do acidente. A indenização, nesta linha, se dirige àquele que não mais trabalhará como antes, por haver um impedimento decorrente da saúde. Seguem as contribuições dos analistas:

> O auxílio acidente consiste em benefício previdenciário concedido, como indenização, ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (TSUTIYA, 2007, p. 307)

> Atualmente, é concedido como o pagamento de indenização mensal, quando após a consolidação das lesões decorrentes de *acidentes de qualquer natureza*, resultar sequelas que impliquem a redução da capacidade de labor do segurado. (HORVATH JÚNIOR, 2010, p. 317)

> O auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultaram sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (DAVI, 2012, p. 211)

Outros autores fixam-se em definições que seguem o decreto, com exigências que constam neste, mas não na Lei; um desses seria a obrigação de demonstrar que a perda seria "definitiva", como observa Kertzman (2012). Nesse caso específico, algumas dessas definições se apresentam:

> É o benefício que é concedido, como indenização, ao segurado empregado, exceto doméstico, trabalhador avulso, segurado

especial e ao médico-residente que estiver recebendo auxílio-doença, quando a consolidação das lesões decorrentes de acidente (inclusive de acidente de trabalho) resultarem em sequela definitiva que implique redução da capacidade para o trabalho e/ou impossibilite o desempenho da atividade exercida na época do acidente. (VIEIRA, 2011, p. 119-120)

Auxílio acidente é o benefício a que tem direito o acidentado que, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar sequela definitiva que influa negativamente em sua capacidade laborativa. (BRAGANÇA, 2011, p. 416-417)

O auxílio acidente nos termos do art. 86 da Lei nº 8.213/91 é devido ao segurado após a consolidação das lesões que tenham ocasionado perda parcial e definitiva da capacidade laborativa (possui função indenizatória da perda parcial da capacidade laborativa). (VIANNA, 2010, p. 544-545)

A relação com o desempenho é lembrada inclusive para resgatar o texto da redação original da Lei (de 1991):

Auxílio acidente é o benefício previdenciário devido, como indenização, ao segurado empregado, exceto o doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar em sequela definitiva que implique:

I – redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam;

II – redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam e exija maior esforço para o desempenho da mesma atividade que exerciam à época do acidente; ou

III – impossibilidade de desempenho da atividade que exerciam à época do acidente, porém permita o desempenho de outra, após processo de reabilitação profissional, nos casos indicados pela perícia médica do INSS. (VIANNA, 2010, p. 544-545)

> Com efeito, será concedido ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução de capacidade para o trabalho que habitualmente exercia ou mesmo impossibilidade de desempenho dessa atividade, uma vez que possível a reabilitação profissional para outra que garanta a subsistência do segurado. (AMADO, 2012, p. 572)

Identifica-se, em geral, pouca preocupação com a saúde do segurado que, afinal, restou sequelado. O vínculo constitucional estabelecido em 1988 entre saúde e previdência não é lembrado, ao tempo em que se verifica aderência integral à ideologia produtivista na norma.

Os estudiosos da previdência analisam o auxílio-acidente ainda quanto à sua oportunidade, ressaltando o que já é previsto na Lei. Não se vê críticas quanto à Lei ser justa ou se comporta algum grau de injustiça. Os analistas não chegam a isso e nem exploram o que as decisões judiciais sobre o assunto têm indicado para ampliar a abrangência do benefício. Assim, ainda quanto à relação entre o auxílio e a capacidade parcial de trabalho, tem-se que:

> O auxílio acidente é benefício atribuído ao trabalhador segurado da previdência social que tem sua capacidade laborativa reduzida. A recuperação da capacidade de trabalho, na situação de acidente de qualquer natureza, após consolidadas as lesões sofridas, é parcial. Inocorre incapacidade total (que daria ensejo ao recebimento de outro benefício: a aposentadoria por invalidez). Apresenta-se, isto sim, incapacidade relativa para o trabalho, como sequela do acidente sofrido. (GONÇALVES, 2002, p. 225)

> É, portanto, um benefício de prestação continuada pago pelo INSS ao segurado que ficou incapacitado para o trabalho parcialmente em decorrência de acidente ou doença do trabalho. (BACHU; AIELLO, 2009)

> O auxílio acidente é um benefício previdenciário pago mensalmente ao segurado acidentado como forma de indenização, sem caráter substitutivo do salário, pois é recebido cumulativamente com o mesmo, quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza – e não somente de acidentes de trabalho –, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho habitualmente exercia – Lei nº 8213/91, art. 86, *caput*. (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 684)
>
> O auxílio acidente é o benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade para o trabalho. (GODOY, 2011, p. 149)

A peculiaridade do benefício como indenização é realçada:

> O auxílio acidente é o único benefício com natureza exclusivamente indenizatória. Visa ressarcir o segurado, em virtude de acidente que lhe provoque a redução da capacidade laborativa. (IBRAHIM, 2009, p. 669)
>
> O auxílio acidente indeniza o segurado das sequelas que remanescem do acidente, mesmo após a cessação do auxílio-doença. As sequelas implicam em redução da capacidade de trabalho do segurado.
>
> [...]
>
> Por ter caráter indenizatório, o auxílio acidente pode ser acumulado com outros benefícios pagos pela Previdência Social, exceto a aposentadoria. (BALERA, 2011, p. 407)
>
> A natureza do auxílio acidente é indenizatória. O objetivo é indenizar o segurado pelo fato de não ter plena capacidade de trabalho em razão do acidente. No caso de acidente de trabalho, o pagamento pela Previdência Social do auxílio acidente não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de terceiros (RPS, art. 342). (GOES, 2011, p. 241)
>
> O auxílio acidente é o único benefício previdenciário com natureza exclusivamente indenizatório, não se destinando a

> substituir a remuneração do segurado, e sim servir de acréscimo aos seus rendimentos, em decorrência de um infortúnio que reduziu a sua capacidade laborativa. (AMADO, 2012, p. 572)

> Assim o auxílio acidente tem por finalidade indenizar o segurado (empregado, trabalhador avulso, segurado especial e médico residente, exceto empregado doméstico), em virtude de acidente que lhe provoque a redução da capacidade laborativa, conforme as situações discriminadas no anexo III do Regulamento da Previdência Social. (NEVES, 2012, p. 235)

Schwarz (2012, p. 189) registra algumas variações importantes dessa indenização previdenciária quanto à sua implantação:

> Quando o segurado em gozo de auxílio acidente fizer jus a um novo auxílio acidente, em decorrência de outro acidente ou de doença, serão comparadas as rendas mensais dos dois benefícios e mantido apenas o benefício mais vantajoso. O auxílio acidente será suspenso quando da concessão ou da reabertura do auxílio-doença, em razão do mesmo acidente ou de doença que lhe tenha dado origem, e restabelecido após a cessação do auxílio-doença concedido ou reaberto.

Já Oliveira (2011, p. 51) alerta para as condições de concessão da indenização:

> Para concessão do auxílio acidente não é exigido tempo mínimo de contribuição, mas o trabalhador deve ter qualidade de segurado e comprovar a impossibilidade de continuar desempenhando suas atividades, por meio de exame da perícia médica da Previdência Social.

Ainda quanto ao vínculo estabelecido pela Lei entre o auxílio-acidente e a redução da capacidade produtiva do segurado, é sensato concluir que a intenção da norma poderia se direcionar apenas aos efeitos na vida produtiva do trabalhador, independente de consequências em seu cotidiano não laboral. Sendo assim, te-

ríamos uma previdência social focada exclusivamente na relação do trabalho, seja o evento gerador vinculado ou não a essa relação.

Como dito antes, haveria aí um descolamento da previdência à ideia de seguridade, que absorve a saúde e a assistência, pois a previdência (preocupada com a capacidade produtiva) não dialogaria com a saúde (em geral do segurado, não apenas quanto à capacidade de produzir). Um descolamento do contexto histórico em vista do que dispôs a Constituição em 1988, mas não apenas: ao privilegiar o aspecto da capacidade produtiva, a Lei (e no mesmo caminho, os analistas aqui pesquisados) promove um retorno à Inglaterra dos meados do século XIX no que toca às reflexões sobre a saúde do trabalhador.

Em sua origem, a preocupação quanto à saúde dos trabalhadores justificava-se na tentativa da empresa antecipar-se aos motivos que provocariam ausências de trabalhadores e seus efeitos negativos na produção. Foi o surgimento do que veio se chamar Medicina do Trabalho e que da Inglaterra ganhou espaço na regulamentação de normas pelo mundo afora:

> A implantação de serviços baseados neste modelo rapidamente expandiu-se por outros países, paralelamente ao processo de industrialização e, posteriormente, aos países periféricos, com a transnacionalização da economia. A inexistência ou fragilidade dos sistemas de assistência à saúde, quer como expressão do seguro social, quer diretamente providos pelo Estado, via serviços de saúde pública, fez com que os serviços médicos de empresa passassem a exercer um papel vicariante, consolidando, ao mesmo tempo, sua vocação enquanto instrumento de criar e manter a dependência do trabalhador (e freqüentemente também de seus familiares), ao lado do exercício direto do controle da força de trabalho. (MENDES; DIAS, 1991, p. 342)

Após a 2ª Guerra, o modelo de exames médicos do trabalhador se verificou insuficiente e a medicina do trabalho deu lugar

à saúde ocupacional, que se posicionou para investigar também o ambiente de trabalho, com a finalidade de "controlar os riscos ambientais". Uma mudança que passou a influenciar as normas, como se deu com a regulamentação do Capítulo V da CLT e a posterior Portaria nº 3.214/74, do Ministério do Trabalho.

No entanto, os ventos libertários dos movimentos sociais, em diversos países europeus e nos Estados Unidos, ao longo dos anos 1960 do século passado, promoveram mudanças culturais e políticas, e afetaram a proposta de uma saúde ocupacional, que ocorria então sem a escuta do trabalhador. Diante da crítica contestatória, passou-se a um modelo que buscava contemplar os interesses daquele que vivia diretamente do trabalho, e que foi denominado como Saúde do Trabalhador, com acolhida no Brasil pelo texto constitucional em 1988 (Art. 200, II) e pela Lei instituidora do SUS (Art. 6º, Lei nº 8.080/90).

A política de saúde do trabalhador se diferencia da inicial medicina do trabalho e da saúde ocupacional por mirar o trabalhador, e não a produção. Trata-se de mudança que amplia a preocupação de evitar acidentes e doenças do trabalho, a ponto de superar, para seus defensores, a importância da produção. Uma inversão da lógica: o prioritário passa a ser um ambiente de trabalho saudável e equilibrado (BRASIL, 1988, Art. 225) e não a produção de mercadorias e de serviços indiferentes à saúde dos trabalhadores.

Em termos de história recente do país, é previsível que a mudança de paradigma não provoque imediata mudança no que vem sendo feito há anos, até pela resistência ao novo e pela coisificação do que aparentemente sempre foi. Aspecto relevante, nessa situação, é a resistência patronal à possibilidade de fiscalizações consistentes dos órgãos públicos no interior das empresas em de-

fesa da saúde dos trabalhadores.[7] Com isso, as relações de trabalho no Brasil ainda testemunham ambientes de trabalho agressivos à saúde do trabalhador, e as condutas patronais, muitas vezes, ainda se identificam com a medicina do trabalho do século XIX. Observem-se, quanto a isso, os exames médicos admissionais ou periódicos que são comumente realizados, mais interessados em selecionar pessoas saudáveis para a produção do que na saúde propriamente dita do trabalhador:

> O trabalhador doente pode ser excluído antes da admissão ou posteriormente por meio de avaliações periódicas, quando se omite a informação do diagnóstico de doença do trabalho do próprio trabalhador ou das instituições, com a sonegação da notificação obrigatória. Quando a invalidez temporária ou permanente do trabalhador se confirma, comumente essas práticas se voltam para a demissão do trabalhador e não para o seu tratamento ou para sua reabilitação profissional. (PENA; GOMES, 2011, p. 113)

Enfim, se é possível tecer uma crítica à regra do auxílio-acidente como tendente a se ocupar prioritariamente da produção e não do segurado, posição que tem o acompanhamento acrítico de analistas, ao investigar a postura do judiciário pode-se concluir que, a princípio, não tem sido esse o posicionamento anotado pela jurisprudência, que se volta para a defesa da saúde do trabalhador e não, por assim dizer, para a saúde da produção.

Posturas dos tribunais

O auxílio-acidente pode ser apreciado tanto por tribunal estadual, na hipótese de acidente do trabalho, quanto por tribunal fe-

---

7 Resistência patronal que conta com interpretações jurídicas conservadoras, como aquela que busca resguardar o direito à propriedade privada, limitando a extensão da função social, como meio de evitar as fiscalizações. Exemplo dessa interpretação se verifica em Süssekind e Carvalho (1995, p. 197-198).

deral, em acidentes de outras origens. Segue-se a análise de ambos, e mais a visão do Superior Tribunal de Justiça, que aprecia recursos nas duas hipóteses.

Pode-se tomar como exemplo o conjunto de ações relacionadas à defesa de trabalhadores baianos da petroquímica, das telecomunicações e dos correios, tendo como objetivo a concessão do auxílio-acidente, cujos resultados sinalizam a postura do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Nos julgados abaixo, verifica-se que o Tribunal não se prendeu apenas à apreciação da incapacidade, mas se estendeu também à defesa da saúde do trabalhador. As ações originaram-se da negativa do INSS em conceder administrativamente o benefício decorrente de incapacidade gerada por doenças ou acidentes do trabalho. Nesses casos, o trabalhador chegou a ser afastado, recebeu a alta médica e o INSS não observou a aplicação do art. 86 da Lei nº 8.213/91. Além da atenção à saúde, o Tribunal considerou a presença dos elementos exigidos na norma: a incapacidade laboral, o caráter irreversível das lesões e o início do benefício a partir da cessação do auxílio-doença. Aos julgados:

> Está pacificado o entendimento pretoriano no sentido de que o trabalhador portador de lesões na região cervical, que resulte em incapacidade laborativa, tem direito ao auxílio acidente, sendo irrelevante que a incapacitação seja plena, haja vista seu caráter irreversível. Apelo improvido. 4ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 32696-3, de Salvador. Relator Des. João Pinheiro. Julgado em 07/10/1998 (DPJ, 28/29 nov. 1998).[8]

> Apelação Cível – Procedimento Sumário. Auxílio Acidente. Exigibilidade desde o oficial reconhecimento da ocorrência cessatória ou restringente da capacidade laboral. Exercício postulatório incomplexo e rotineiro. Honorários advocatícios

8 Esta nota e as subsequentes foram retiradas do DPJ, DJ. Algumas decisões pesquisadas não se encontram mais disponíveis nas páginas eletrônicas dos tribunais consultados.

> parcimoniosamente fixados. Lesionado o trabalhador, assegura-se-lhe, como de absoluto direito, a percepção de auxílio acidente, a partir do judicialmente provado reconhecimento, pela instituição previdenciária, da ocorrência cessatória ou restringente da sua força produtiva, infundindo, as ações em tal espécie, dada sua sumariedade ritualística e a franca acessibilidade das pertinentes fontes de direito, fixação de honorários advocatícios no limite de que trata o art. 2º, 3º, do CPC. Recurso parcialmente provido. 1ª Câmara Cível. [Apelação Cível nº 42.305-0, de Salvador. Relator Des. Eduardo Jorge Mendes de Magalhães. Julgado em 15/04/1998]. (BRASIL, 1998a)

> Acidente de Trabalho. Prova existe nos autos que demonstram a incapacidade parcial e irreversível do apelante, que leva, desenganadamente a conclusão que, se no corpo humano não há membros ou órgãos sem função, a redução ou perda de qualquer deles importa em diminuição do rendimento laboral e/ou exige maior esforço para o exercício das atividades rotineiras. In casu, há que se considerar ainda as perdas sociais pelo isolamento causado pela perda da audição. Reforma da sentença impugnada, e fixação de percentual de 60% por tratar de incapacidade parcial. 3ª Câmara Cível. [Apelação Cível nº 45549-4, de Salvador. Relator Des. José Geminiano da Conceição. Julgado em 21/03/2001]. (BRASIL, 2001)

Nos casos seguintes, os desembargadores observaram aspectos que dizem respeito à proteção à saúde, mesmo que preventiva, para dar ainda mais substância às suas decisões. No primeiro caso, o grau mínimo de perda auditiva do segurado não figura como óbice ao benefício, que deve ser concedido até para evitar a exposição ao ruído e agravar as lesões. E no seguinte, o Tribunal considera a extensão do dano a ser indenizado, uma vez que o prejuízo não se limita à incapacidade laboral, mas também à vida social e familiar.

> Acidente de Trabalho. Trabalhador acometido de disacusia neurosensorial bilateral em razão do trabalho por ele desenvolvido. Irrelevância de disacusia em grau mínimo. Possibili-

dade de agravamento da lesão se exercida a função habitual em qualquer ambiente ruidoso. Benefício devido. Termo inicial da concessão do benefício será o da cessão do auxílio-doença. Aplicação de percentual. Aplicação do art. 87 parágrafo 1º da Lei nº 8.213/91. Honorários advocatícios devidos em razão da complexidade da causa. Recurso improvido. 2ª Câmara Cível. [Apelação Cível nº 32393-7, de Salvador. Relator Desa. Acy Ferreira Dias. Julgado em 05/05/1998]. (BRASIL, 1998b)

Constatada a lesão e a sequela, bem como o nexo causal, é de se conceder o benefício, mesmo que o grau seja mínimo pois, face ao caráter social da Lei da infortunística, não só o maior esforço para o exercício específico da função laboral, mas também a vida social e familiar ensejam a outorga do benefício. Interpretação da Súmula nº 44 do Superior Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 47.785-6, de Salvador. Relator Des. Manoel Moreira. Julgado em 14/04/1999 (DJ de 08/09 maio 1999)

A sensibilidade dos julgadores é compreensível em vista da proteção à saúde, bem constitucionalmente tutelado e envolvido nas ações referentes a sequelas físicas ou psíquicas no segurado, sejam elas decorrentes ou não da atividade laboral. O olhar mais amplo e sistêmico da demanda provocou julgamentos que refletiram a necessária proteção à saúde, mesmo que esta não constasse de forma explícita do julgamento ou fosse seu objeto, em evidente envolvimento entre previdência social e saúde, fator que, como visto, não se percebe na regulamentação do auxílio-acidente após a Constituição de 1988.

Ao tratar do auxílio-acidente, a Justiça Federal delimita o que não lhe seria competente, a exemplo do primeiro julgado, e o que seria da sua competência, conforme as duas decisões seguintes, todas do Tribunal Federal Regional da 1ª Região:

Constitucional. Previdenciário e processual civil. Acidente de trabalho. Concessão de auxílio acidente. Competência da

Justiça Estadual. Art. 109, I, da CF/88. Súmulas 501/STF e 15/STJ. Remessa dos autos do Tribunal Estadual competente. 1. Nos termos do art. 109, I, da CF/88, compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar ação de reajuste, revisão de cálculo e restabelecimento de benefício decorrente de acidente do trabalho, em razão do objeto da causa manter a natureza acidentária. Precedentes do STF, STJ e deste Tribunal. 2. Entendimento, inclusive, sumulado (Súmulas 501/STF e 15/STJ). 3. Em se tratando de ação proposta visando a concessão de benefício decorrente de acidente de trabalho, a apelação da parte autora deve ser apreciada pelo Tribunal Estadual competente, e não por esta Corte, uma vez que o juiz sentenciante não se encontrava, na hipótese, no exercício de jurisdição federal. 4. Reconhecida, de ofício, a incompetência desta Corte para processar e julgar o presente feito, determinando, conseqüentemente, a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais. [Apelação Civel 2006.01.99.006722-3/MG. Relatora: Desembargadora Federal Neuza Maria Alves da Silva. Convocada: Juíza Federal Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de Medeiros (Conv.). 2ª Turma; data da decisão: 30/08/2006]. (BRASIL, 2006c)

Previdenciário. Concessão de benefício diverso do requerido. Sentença extra petita não configurada. Auxílio acidente. Termo inicial. Antecipação dos efeitos da tutela na sentença. Possibilidade. Imposição de multa afastada. 1. Diante da relevância social da matéria, pode o juiz conceder benefício previdenciário diverso daquele que foi pleiteado, observando os requisitos legais, sem que se caracterize sentença extra petita. 2. Acidente automobilístico que não guarda qualquer relação com o trabalho exercido. Configurada a competência da Justiça Federal para apreciação do benefício previdenciário decorrente. Precedente (AC 2003.36.00.009738-8/MT). 3. De acordo com o art. 86 da Lei nº 8.213/91, é devido o auxílio acidente ao segurado, que, em decorrência de acidente de qualquer natureza, tenha sua capacidade laborativa reduzida, ficando impossibilitado de realizar suas atividades habitu-

> ais. [...]. 8. Ante o exposto, dou provimento a apelação da ré, ao recurso adesivo da autora e à remessa oficial. [Apelação Civel 2001.35.00.009304-0/GO. Relator: Desembargador Federal Francisco de Assis Betti. Convocada: Juíza Federal Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de Medeiros (Conv.). 2ª Turma; decisão: 24/10/2007]. (BRASIL, 2007)

Como as ações no âmbito do judiciário federal, também aquela que tem por objeto o auxílio-acidente acompanha a regra referente aos juizados especiais, como demonstra a decisão abaixo do TRF da 4ª Região:

> Previdenciário. Auxílio acidente. Salário-de-Benefício. Art. 201, § 2º CF e art. 33 Lei de Benefícios. Renda do benefício inferior ao salário mínimo. Possibilidade. Art. 86, § 1º da Lei nº 8.213/91. Valor da causa. Competência dos Juizados Especiais Federais. Art. 3º da Lei nº 10.259/01. 1. O auxílio acidente incidirá no percentual de 50% sobre o salário-de-benefício, sendo que este último não poderá ser inferior a um salário-mínimo, de acordo com a previsão legal. 2. Em se tratando de valor da causa inferior ao equivalente a sessenta salários mínimos na data do ajuizamento, competente o Juizado Especial Federal o julgamento da demanda. Agravo de Instrumento 5013063-72.2011.404.0000. 5ª Turma, Relator Desembargador Federal Rogério Favreto, julgado em 17/04/2012. (BRASIL, 20120)

Talvez a falta de costume em julgamentos que tenham como objeto o auxílio-acidente possa provocar certa confusão com outros benefícios previdenciários, como o auxílio-doença, conforme revela o trecho de decisão (também do TRF da 1ª Região) abaixo transcrita:

> Previdenciário. Mandado de Segurança. Adequação da via eleita. Aposentadoria proporcional. Concessão. Conversão de tempo especial em comum. Comprovação. Ruído. Legislação aplicável. Auxílio acidente. Efeitos patrimoniais. Juros. Correção monetária. [...]. 6. O benefício auxílio acidente é devido em razão de incapacidade temporária, enquanto per-

manecer a inabilidade do segurado para o exercício de suas atividades habituais, consoante o disposto no art. 59 da Lei nº 8.213/91. A incapacidade temporária do impetrante cessou em julho de 1998. [...]. [Apelação em Mandado de Segurança 2003.38.00.012448-9/MG. Relator: Juiz Federal Guilherme Mendonça. Doehler. Órgão Julgador: 3ª Turma Suplementar; data da decisão: 29/02/2012]. (BRASIL, 2012p)

As demandas judiciais apreciadas pelo Superior Tribunal de Justiça que envolvem o auxílio-acidente no tocante à aplicação do benefício (decorrente ou não de acidente de trabalho) e ao seu caráter indenizatório realçam a preocupação com a saúde do trabalhador. Nesse sentido, a perda auditiva, por exemplo, mesmo em grau mínimo, garante o direito ao auxílio-acidente.

> Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Benefício previdenciário. Disacusia. Grau mínimo. Súmula nº 44/STJ. Incidência. Juros de mora. Lei nº 1.960/09. Aplicação imediata. 1. A eg. Terceira Seção desta Corte Superior de Justiça consolidou entendimento no sentido de que, estando comprovados nos autos a perda auditiva, o nexo causal e a redução da capacidade laboral, o simples fato de a deficiência se enquadrar em percentual inferior ao mínimo previsto na Tabela Fowler não afasta o direito à concessão do benefício. 2. Tem incidência imediata a Lei n.º 11.960/09, que disciplina a atualização monetária para os casos de condenação da Fazenda Pública. 3. Agravo regimental parcialmente provido. [Processo AgRg no Ag 1239753/SP. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0196216-0. Rel. Ministro Og Fernandes, 6ª Turma; julgado em 18/10/2011.] (BRASIL, 2011a)

A incapacidade parcial para a atividade que o segurado exercia deve ser comprovada:

> Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Auxílio acidente. Requisitos. Art. 86 da Lei nº 8.213/91 (com a redação dada pela Lei nº 9.528/97). Redução da capacidade laboral.

1. Nos termos do art. 86 da Lei n.º 8.213/91, com a redação dada pela Lei n.º 9.528/97, "o auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia". 2. Agravo regimental a que se nega provimento. [AgRg no Ag 1224041/MG. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0170126-6. Relator Ministro Og Fernandes. Sexta Turma; julgado em 31/05/2011]. (BRASIL, 2011b)

Mesmo na hipótese de possibilidade de reversão da lesão que justificou a concessão do benefício, deve ele ser garantido, aspecto que destaca o caráter indenizatório, pois o dano ocorreu e causou prejuízos econômicos ao segurado e estes podem ser irreversíveis mesmo que a lesão não seja:

> Previdenciário. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento. Benefício de auxílio acidente. Moléstia reversível. Irrelevância. Agravo improvido. 1. O julgado da Corte a quo consignou que a moléstia da qual padece o obreiro é reversível, portanto, não indenizável. No entanto, tal entendimento vai de encontro com a remansosa jurisprudência desta Corte que se firmou no sentido de que a reversibilidade da moléstia é irrelevante para a percepção do benefício acidentário. 2. Agravo regimental improvido. AgRg no Ag 621612/SP. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2004/0104583-5. [Relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, 6ª Turma; Julgamento 24/05/2005]. (BRASIL, 2005a)

> Recurso Especial. Previdenciário. Auxílio acidente. Possibilidade de reversão. Tratamento. Cirurgia. Possibilidade de concessão do benefício. Comprovada a natureza permanente das lesões adquiridas por esforços repetitivos, não se pode condicionar a concessão do benefício previdenciário à possível reversão da incapacidade. Revelando o quadro fático que a autora sofre de tenossinovite em razão de esforços repetitivos no desempenho de suas atividades profissionais, não se pode afastar

> a natureza permanente da incapacidade laboral, sob alegação de se tratar de moléstia reversível pela interrupção dos movimentos repetitivos. Recurso provido. REsp 604394/SP. [Recurso Especial 2003/0199467-2. Relator Ministro José Arnaldo da Fonseca, 5ª Turma; Julgamento 07/04/2005]. (BRASIL, 2005b)

Segundo o STJ, a ausência de concessão anterior do auxílio-doença não prejudica o auxílio-acidente, embora venha a provocar atraso no início do auxílio-acidente:

> Previdenciário. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento contra decisão que negou provimento ao Agravo de Instrumento. Auxílio acidente. Ausência de concessão de Auxílio doença e de requerimento administrativo. Termo inicial. Data da citação. Agravo Regimental do INSS desprovido. 1. A Terceira Seção desta Corte, no julgamento do REsp. 1.095.523/SP, representativo de controvérsia e de relatoria da douta Ministra Laurita Vaz, pacificou o entendimento de que, não havendo concessão de auxílio-doença, bem como ausente o prévio requerimento administrativo para a concessão do auxílio acidente, como no caso, o termo a quo para o recebimento desse benefício é a data da citação. 2. Não tendo o segurado se insurgido contra o acórdão recorrido que fixou o termo inicial da concessão do benefício na data do laudo pericial e em virtude da proibição de *reformatio in pejus*, mantém-se o julgado proferido pelo Tribunal de origem. 3. Agravo Regimental do INSS desprovido. [AgRg no Ag 929896/RJ. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2007/0173834-5. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Quinta Turma; julgado em 29/04/2010]. (BRASIL, 2010a)

Outra questão relevante apreciada pelo STJ que nos auxilia no esforço de compreensão do auxílio-acidente é o seu reconhecimento enquanto benefício de natureza diferenciada dos demais e que, por conta disso, deixa de ser objeto de compensação:

> Agravo Regimental no Recurso Especial. Previdenciário. Compensação entre auxílio doença e auxílio acidente. Impossibilidade. 1. Inexistindo qualquer fundamento apto a afastar as razões consideradas no julgado ora agravado, deve ser a decisão mantida por seus próprios fundamentos. 2. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido da impossibilidade de compensação entre auxílio-doença e o benefício do auxílio acidente, uma vez que possuem naturezas distintas, sendo o segundo devido a partir da cessação do primeiro. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. AgRg no REsp 957688/SP. [Agravo Regimental no Recurso Especial 2007/0126800-5. Relator Ministro Adilson Vieira Macabu (Desemb. Conv. do TJ/RJ), Quinta Turma; julgado em 14/04/2011]. (BRASIL, 2012c)

A relevância está em que ao não admitir a possibilidade de compensação, o STJ estabelece uma linha divisória entre benefícios de naturezas distintas, reflexão que pode ter consequências em outras situações, mais especificamente, naquela prevista na Lei nº 8.213/91, com a alteração de 1997, que veda o acúmulo do auxílio-acidente com qualquer aposentadoria. O STJ considera que são benefícios que não se misturam e assim põe em dúvida o impedimento de acumulação.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com efeito de repercussão geral (Recurso Extraordinário 613.033/SP), após a matéria ter ficado à espera de definição e sob a relatoria do ministro Dias Tóffoli, pela impossibilidade de majoração para 50% do salário-benefício, o valor do auxílio-acidente concedido antes da Lei nº 9.032/95, nas hipóteses de 30% ou 40%. O texto da ementa em tal julgamento é o seguinte: "Direito Previdenciário. Revisão de benefício. Auxílio-acidente. Lei nº 9.032/95. Benefícios concedidos antes de sua vigência. Inaplicabilidade. Jurisprudência pacificada na Corte. Matéria com Repercussão Geral. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal". (BRASIL, 2011d)

Outros temas relevantes sobre auxílio-acidente foram apreciados pelo STF. Sob a relatoria do ministro Ayres Brito, foi reconhecido o direito ao auxílio-acidente aplicando-se lei posterior ao acidente, por ser mais benéfica ao segurado, conforme o seguinte entendimento:

> Agravo Regimental. Recurso Extraordinário. Previdenciário. Auxílio acidente. Cálculo. Lei nº 9.032/95. Data da propositura da ação. Possibilidade. Em que pese haver o segurado contraído a doença profissional sob a égide da Lei nº 8.213/91, o fato é que, conforme decidido pela Corte de origem, na data da propositura da presente ação já vigorava disposição legal nova (Lei nº 9.032/95), de ordem pública, mais benéfica ao trabalhador, e que deve ser observada, ainda que mais gravosa à recorrente. [Precedentes: AI 205.858-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, e AI 306.092-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, ambos da Segunda Turma. Agravo regimental a que se nega provimento]. (BRASIL, 2008)

Sob o manto da legislação anterior à atual Constituição, em 1980, na relatoria do ministro Cunha Peixoto, firmou-se compreensão sobre o início do pagamento do auxílio-acidente, a partir da cessação do auxílio-doença. A ementa então aprovada pelo STF teve a seguinte redação:

> Acidente de Trabalho. Auxílio acidente. Reconhecido ser a incapacidade decorrente do acidente, o auxílio acidente deve ser pago a partir da época em que cessou o pagamento do benefício por incapacidade, e não do laudo pericial. Recurso Extraordinário conhecido e provido.

O Tribunal julgou também pela não necessidade de conclusão da via administrativa para ajuizar ação judicial, em processo que teve como relator o ministro Firmino Paz, embora haja forte tendência atual para a revisão dessa conduta:

> A Jurisprudência, hoje, pacífica, do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que, nos litígios decorrentes de acidente do trabalho, não está o acidentado dependente de prévio exaurimento, na via administrativa, do pedido, para ingressar na via judicial. Recurso Extraordinário conhecido e provido.

Da análise dos julgados, desde aqueles do TJBA aos do STF, é possível perceber uma razão em que predomina, mesmo de forma dispersa, a preocupação quanto à proteção ao segurado, sob a forma de garantia ao direito à saúde e ao bem-estar. Também é possível concluir que o movimento jurisprudencial tem atendido, de certa maneira, o apelo dos segurados quanto à amplitude do benefício, desgarrando-o parcialmente da ideologia produtivista da norma.

O auxílio-acidente e o Regime Geral da Previdência Social

Este capítulo propõe-se, inicialmente, a refletir sobre as condições para a concessão do benefício do auxílio-acidente, assim como a sua natureza jurídica indenizatória e a posição em relação a outros benefícios do Regime Geral da Previdência Social no tocante à incapacidade laboral. Objetiva ainda analisar o benefício como política de prevenção a acidentes de trabalho e, nesse campo jurídico-político, examina tanto a responsabilidade do Estado, quanto a postura administrativa que tem sido adotada para reaver custos provocados por doenças e acidentes do trabalho.

A concessão do auxílio-acidente

A concessão do auxílio-acidente segue uma dinâmica própria: após a ocorrência do evento (acidente ou doença, do trabalho ou não) que provoca o afastamento compulsório e temporário do trabalhador (empregado, avulso ou segurado especial) da atividade laboral por no mínimo 16 dias, devidamente atestado por profissional médico, deverá ser o segurado encaminhado ao INSS, que implantará

o auxílio-doença; o segurado então será submetido à perícia, para fins de conhecimento, pelo órgão, de apuração do estado geral de saúde do segurado e das perspectivas para o retorno ao trabalho. Na hipótese posterior de alta, o auxílio-doença cessará e a perícia verificará se restaram sequelas consolidadas decorrentes do evento e que venham a provocar redução na capacidade produtiva do segurado em relação à função que exercia na época em que fora afastado.[1] Constatando-se a hipótese, o INSS liberará o trabalhador ao labor com restrições e implantará o auxílio-acidente. Antes da alta, o órgão previdenciário poderá encaminhá-lo ao serviço de reabilitação profissional para permitir-lhe a oportunidade de ocupar outras funções laborais.

As outras hipóteses são:

1. em caso do segurado recuperar plenamente a capacidade laborativa, ele retornará ao trabalho após a alta sem a necessidade de qualquer benefício;
2. se houver piora no estado geral de saúde do segurado e constatada, pela perícia, a incapacidade total e permanente para o trabalho, o INSS transformará o auxílio-doença em aposentadoria por invalidez;
3. se o segurado que se encontrar afastado temporariamente ao INSS falecer, o órgão concederá pensão por morte nas hipóteses previstas em Lei e se houver dependente.

A hipótese de concessão do auxílio-acidente, no entanto, poderá sofrer percalços. Ao dispor sobre a viabilidade do benefício para acidentes não relacionados ao trabalho, a concessão esbarra em um empecilho: trata-se da hipótese de auxílio-doença que deixou de ser concedido por falta de carência (número mínimo de recolhimentos previdenciários imediatamente anteriores ao evento que

---

1 Note o leitor que a tendência jurisprudencial pesquisada no capítulo 1 aponta também a necessidade de auxílio-doença para afastar o segurado das condições de trabalho que o deixaram sequelado.

provocou o afastamento, que é de 12 meses, no caso), fator que não é exigível em acidentes ou doenças do trabalho. Com isso, chega-se a uma dificuldade para o segurado, que sem a carência tem o seu contrato de trabalho suspenso, mas não acolhido pelo INSS, e ao ter condições de retornar ao trabalho, o mesmo INSS deverá apurar se as lesões deixaram sequelas que limitam a produtividade laboral na função que exercia quando do afastamento. Nesse caso, se concederia o auxílio-acidente mesmo em acidentes de qualquer natureza, conforme expressa o art. 26, I, da Lei nº 8.213/91 e o art. 30, I, do Decreto nº 3.048/99.

Prevê-se, no entanto, uma exceção, que é a ocorrência de doenças especificadas em lista do Ministério da Saúde. Nesses casos, mesmo que não sejam relacionadas ao trabalho, não se exige a carência. É o que prevê o art. 30 do Decreto nº 3.048/99:

> III – auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido de alguma das doenças ou afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social a cada três anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado; (BRASIL, 1999)

No caso acima, supõe-se menor dificuldade de acesso ao auxílio-acidente, pois o segurado estaria afastado ao INSS e submetido às perícias do órgão previdenciário.

Concedido o auxílio-acidente, o segurado não necessitaria submeter-se a perícias do INSS para averiguação dos efeitos das sequelas, isto é, se estas continuariam a provocar redução da capacidade produtiva na função exercida anterior ao evento. Diferente, neste caso, da aposentadoria por invalidez, dada a realização de eventuais perícias pelo aposentado.

Outra dificuldade para o segurado se dá quando este se encontra desempregado. Aí, o direito ao auxílio-acidente será preservado enquanto mantiver sua condição de segurado:

> A legislação proibia a concessão de auxílio acidente, quando o segurado estivesse desempregado, durante o período de manutenção da qualidade de segurado. O Decreto 6.733 de 30/12/08, todavia, alterou a redação do art. 7º, do art. 104, do RPS, permitindo a concessão do auxílio acidente durante o período de graça. (KERTZMAN, 2012, p. 439)

Isto é, se o fato gerador do benefício ocorreu ainda no período de graça, o segurado terá garantido o direito ao benefício.

O auxílio-acidente, como benefício previsto ao segurado que sofreu os efeitos de acidente ou doença e que passou a ter capacidade produtiva reduzida, diferencia-se de modo peculiar dos demais benefícios. As aposentadorias, por exemplo, servem nitidamente para proporcionar ao segurado a possibilidade de não mais trabalhar; o auxílio-doença e a licença-maternidade se pautam na incapacidade laboral temporária, mesmo que por motivos distintos; já o auxílio-reclusão e a pensão por morte ocupam-se em auxiliar no sustento dos dependentes. Todos se referem a situações em que segurados ou dependentes devem prover o futuro com alimentos, assim, os benefícios funcionam como proventos propriamente ditos, a substituir os ganhos normais do trabalhador apto ao labor.

O auxílio-acidente não tem esses traços: ele comparece como uma compensação por perda decorrente de fato anterior (acidente ou doença). Poderia ter proximidade com a aposentadoria por invalidez, mas por esta exigir a impossibilidade do labor, se distancia do auxílio-acidente, pago simultaneamente ao ganho oriundo do trabalho, como o salário do empregado. São características do auxílio-acidente que o alinham de forma indiscutível ao formato de indenização, enquanto os demais mantêm função alimentar. Afinal, o auxílio-acidente diz respeito a algo que ocorreu no passa-

do e que provocou efeito deletério na saúde do segurado, de modo a marcá-lo em definitivo em sua capacidade de produzir, afetando-o por consequência no alcance de remunerações compatíveis com uma produtividade integral.

Para além da interpretação literal e acompanhando a jurisprudência, é razoável considerar a extensão do benefício partindo-se do impacto dos efeitos do acidente, ou doença, para a sua vida em geral, em dimensão maior que para a sua vida produtiva. Por todo o acúmulo de nossa civilização sobre o universo complexo da previdência e, desde 1988, com seu vínculo com a seguridade, é sensato e racional refletir sobre as consequências do infortúnio para além da capacidade produtiva exclusivamente. Esse é um debate que vem se dando na sociedade de maneira insistente e silenciosa, a permitir que a seguridade social "saia do papel" e encontre a realidade.[2]

Nessa mesma passada, esclareça-se que o dano justificador do auxílio-acidente não necessita atingir determinado e elevado patamar para que torne o benefício acessível. O STJ posicionou-se de forma explícita nesse sentido:

> Previdenciário. Recurso especial representativo da controvérsia. Auxílio acidente. Lesão mínima. Direito ao benefício. 1. Conforme o disposto no art. 86, caput, da Lei 8.213/91, exige-se, para concessão do auxílio acidente, a existência de lesão, decorrente de acidente do trabalho, que implique redução da capacidade para o labor habitualmente exercido. 2. O nível do dano e, em consequência, o grau do maior esforço, não interferem na concessão do benefício, o qual será devido ainda que mínima a lesão. 3. Recurso especial provido. [REsp 1.109.591-SC (2008/0282429-9). Relator Ministro

---

2 Sobre a dificuldade de implantação da política previdenciária no país e, mais ainda, da seguridade social nos termos da Constituição de 1988, conferir a análise pessimista e de certa forma atual, de Gomes e Gottschalk (1994).

> Celso Limongi (Desemb. Conv. do TJ/SP), Sexta Turma; julgado em 25/08/2010]. (BRASIL, 2010b)

E, posteriormente, a TNU:

> Auxílio-acidente. Dano mínimo. Possibilidade. Entendimento consolidado na TNU. PEDILEF 5002773-47.2012.4.04.7118.[3]

Nessa linha, o auxílio-acidente se identifica como indenização que busca compensar um dano material, ou "o prejuízo financeiro efetivo sofrido pela vítima, causando por conseqüência uma diminuição do seu patrimônio, avaliável monetariamente" (OLIVEIRA, 2007, p. 200), o que não exclui seu enquadre também como dano moral, uma vez que a redução da capacidade produtiva tende a implicar em efeitos negativos para a saúde, bem extrapatrimonial tutelado pela Constituição. Com a riqueza jurídica trazida pelo Direito Constitucional ao direito a uma vida digna e, nessa esteira, pela contribuição teórica significativa dos direitos da personalidade inscritos no Código Civil de 2002, a ofensa à saúde, enquanto bem tutelado, se impõe na atualidade também como uma ofensa à moral.

As numerosas ações trabalhistas que buscam indenizações por danos morais decorrentes de prejuízos ocupacionais à saúde obreira pautam-se nesse mesmo debate. A questão suscita, assim, a possibilidade de se encarar o auxílio-acidente não apenas como dano material, conforme registrado em parte da literatura, mas também como dano moral sofrido pelo segurado. Um assunto que não necessariamente provocaria discussões legislativas em torno da majoração do valor do benefício, mas que por certo deve ser aprofundada, pela riqueza jurídica que proporciona e para, em termos práticos, subs-

---

3 Decisão da Tuma Nacional de Uniformização que já não consta da página eletrônica do Portal da Justiça Federal.

tanciar ainda mais a responsabilidade patronal pelo dano em ações judiciais de iniciativa do INSS.

Quadro 2 – Destinos possíveis do segurado beneficiário do Auxílio-doença acidentário

Situação hipotética	Após a perícia do INSS...	Consequências
1. O segurado se recuperou integralmente	O segurado obtém alta do INSS	O segurado volta ao trabalho, sem restrições e com garantia no emprego por 12 meses
2. O segurado permaneceu temporariamente incapacitado	O segurado continua a receber auxílio-doença	O segurado permanece afastado junto ao INSS
3. O segurado se recuperou, mas com sequela parcialmente incapacitante	O segurado obtém alta do INSS, com concessão de auxílio-acidente a partir do encerramento do auxílio-doença	O segurado volta ao trabalho, com restrições e com garantia no emprego por 12 meses
4. O segurado não se recuperou e foi diagnosticado inválido	O segurado tem seu benefício transformado em aposentadoria por invalidez	O segurado não poderá voltar a trabalhar e a rescisão contratual será confirmada após 5 anos
5. O segurado vem a falecer	O benefício é transformado em pensão por morte, se houver dependente	O vínculo de trabalho é encerrado

Fonte: Elaborado pelo autor.

O auxílio-acidente como benefício do Regime Geral de Previdência Social

O auxílio-acidente é um benefício exclusivo do regime geral da previdência social, não se verificando similar em regimes próprios de servidores públicos. Para o servidor incapacitado não totalmente para o trabalho, resta-lhe a alta, com o retorno para as atividades laborais ou, se for o caso, a concessão da aposentadoria por invalidez, em caso de plena incapacidade, seja decorrente do trabalho ou não.

Como método de comparação com o RGPS, tem-se as legislações de dois diferentes regimes: o dos servidores públicos do Estado da Bahia e o dos servidores públicos civis federais.

Recente alteração na Lei previdenciária dos servidores públicos estaduais da Bahia atenta para uma questão que envolve o debate sobre o auxílio-acidente. É que ao dispor sobre a concessão da aposentadoria por invalidez, a Lei estadual nº 11.357/2009, ao contrário da anterior (Lei nº 6.677/94), toma como referência a incapacidade em relação ao cargo e não em relação à função.

Em se tratando de servidor público, cujo ingresso na administração se dá por concurso para um determinado cargo, há coerência na medida. E como não há previsão legal para mudanças de cargos, pelo servidor, desacompanhado de concurso, a incapacidade para o cargo ao qual fora nomeado não justificaria a alteração para outro cargo (para o qual não fora aprovado em concurso público), mas a sua aposentadoria. Trata-se de rigor adequado ao serviço público e compatível com os limites constitucionais, mesmo na hipótese (não legal), do ponto de vista da capacidade laboral do servidor, que este venha a ocupar cargo diverso em razão das sequelas que comprometam parcialmente a sua produção para o cargo ao qual fora nomeado.

Há aí um paradoxo ao tomar-se como parâmetro a regra do RGPS, pois para o servidor, a aposentadoria por invalidez poderia se justificar na incapacidade parcial e permanente, e não na incapacidade total e permanente. Dito dessa forma, é razoável a dúvida quanto à justeza ou não da concessão da aposentadoria por invalidez que não reflita a invalidez plena do trabalhador.

Outra dúvida possível se encaixa em situação prevista pela Lei previdenciária de 1976 e esquecida por sua sucessora: o que fazer em relação ao servidor que, ao retornar ao serviço após afastamento temporário e compulsório, tem a sua capacidade laboral parcialmente recuperada, mas se vê obrigado a um maior esforço e às

vezes excessivo? São temas não completamente resolvidos e que aguardam o devido amadurecimento por parte da sociedade, até pelos efeitos provocados por novas formas de exploração do trabalho, caracterizadas pela agudização das condições precárias (DRUCK; FRANCO, 2007) e pela busca insana por metas, que geram mais e mais agravos físicos e mentais aos trabalhadores, sejam eles celetistas ou servidores.

A Lei nº 8.112/90, que regula o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos civis da União, não trata de um benefício específico para a situação do servidor vítima de evento que lhe provoque incapacidade parcial e permanente. Diz o trecho específico da Lei:

> Art. 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:
>
> I – quanto ao servidor:
>
> a) aposentadoria;
>
> b) auxílio-natalidade;
>
> c) salário-família;
>
> d) licença para tratamento de saúde;
>
> e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;
>
> f) licença por acidente em serviço;
>
> g) assistência à saúde;
>
> h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;
> (BRASIL, 1991a)

Os benefícios caracterizam-se pela natureza alimentar, como substitutivos do vencimento do servidor. Não há uma indenização como o auxílio-acidente do RGPS.

Os exemplos analisados anteriormente ilustram a falta injustificada de um benefício indenizatório na regulamentação dos regimes próprios dos servidores públicos. Mas mesmo sem as regras do RGPS, situações fáticas pelas quais passam os servidores devem ser avaliadas juridicamente a partir do direito à saúde e ao bem-estar. Uma hipótese seria a do servidor sequelado que, para exercer as atividades do seu cargo, passa a se esforçar mais do que fazia no passado, quando era plenamente saudável; esse esforço não pode ser insuportável e o trabalhador deve permanecer no limite do saudável, sob pena de agravamento do prejuízo ou geração de outro dano. Mais uma situação que aguarda solução.

Quanto aos servidores públicos do Estado da Bahia, há outro fato a ser analisado. Os policiais militares, após exerceram, mesmo sem a permissão constitucional, o direito de greve nos anos de 2001 e de 2012, passaram a gozar do direito a uma indenização denominada auxílio-acidente, conforme a Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001 – que "dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia e dá outras providências" –. A vantagem foi aprovada após a movimentação coletiva que a categoria profissional realizou em 2001, mas a Lei tratou da indenização sem definir as condições para concedê-la. Anomia parcial que ainda persiste e que foi lembrada pelos policiais manifestantes em 2012, mas sem resultados. Dispõe a Lei de 2001, que ainda segue sem regulamento:

> Art. 102 – A remuneração dos policiais militares é devida em bases estabelecidas em legislação peculiar, compreendendo:
>
> [...]
>
> § 2º – São indenizações devidas ao policial militar no serviço ativo:
>
> [...]
>
> Auxílio-acidente;
>
> (BAHIA, 2001)

Nesse caso, não há qualquer indicação na Lei se a indenização se refere à hipótese de incapacidade parcial e permanente, como historicamente se constituiu o auxílio-acidente e conforme se justifica no regime geral da previdência social. Mesmo sem a regulamentação, o que torna a Lei inócua, parece relevante aos servidores públicos, não só militares, que a proposta de uma indenização denominada auxílio-acidente seja possível de constar em norma.

A interpretação sobre benefícios previdenciários em regimes próprios pode se apoiar na analogia às normas do RGPS, na falta de regras específicas nesses regimes e respeitados os princípios e limites da razoabilidade e da proporcionalidade. Um caso chamou a atenção da sociedade quando tratado pelo STF: a aplicação da regra do RGPS para a concessão de aposentadoria especial ao servidor público federal.

A responsabilidade do Estado e o auxílio-acidente

O custeio dos benefícios relacionados ao acidente de trabalho e das aposentadorias especiais tem como base o recolhimento do Seguro contra Acidentes de Trabalho, conhecido como SAT. A fonte é exclusivamente da empresa, não havendo a correspondente parte do trabalhador, como ocorre no recolhimento previdenciário regular que custeia os benefícios comuns. Duas formas de contribuições são previstas: a RAT, Riscos Ambientais do Trabalho, sobre a folha integral mensal, dividida em graus distintos de riscos (1%, quando considerado leve; 2%, médio e 3%, grave); e outra, a título de acréscimo, quando há ambientes compatíveis com a concessão da aposentadoria especial e que recai sobre "a remuneração do segurado sujeito às condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física". (EDUARDO, I.; EDUARDO, J.; TEIXEIRA, 2002, p. 47)

Tratamento similar é observado aos cooperativados de cooperativas de trabalho em relação às contribuições dirigidas ao fi-

nanciamento de aposentadorias especiais, conforme dispõe a Lei nº 10.666/2003. Para os segurados especiais, a cobertura dos acidentes de trabalho está incluída em 0,1% dentro da alíquota de 2,3%, incidente sobre o valor bruto da comercialização da produção rural. Outra fonte é prevista no art. 62 da Lei nº 8.212/91:

> Art. 62. A contribuição estabelecida na Lei nº 5.161, de 21 de outubro de 1966, em favor da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO, será de 2% (dois por cento) da receita proveniente da contribuição a cargo da empresa, a título de financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho, estabelecida no inciso II do art. 22.
>
> Parágrafo único. Os recursos referidos neste artigo poderão contribuir para o financiamento das despesas com pessoal e administração geral da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro. (BRASIL, 1991b)

Como medida de estímulo à prevenção, o Decreto nº 6.042/2007 alterou o Decreto nº 3.048/99, para instituir o Fator Acidentário de Prevenção, o FAP, como meio de reduzir ou aumentar as aquelas alíquotas de 1º, 2º ou 3º, previstas para o financiamento do RAT. O FAP compara o grau de risco da empresa com o risco da atividade econômica (mensurado a partir do CNAE) e se houver variação para menos, isto é, menor o risco, se reduz a contribuição; caso a variação seja maior, aumenta-se a contribuição. Essa é a conclusão de Santos (2011, p. 67): "Objetiva-se que seja maior o valor da contribuição das empresas em que com mais freqüência ocorram acidentes, e, ainda, aquelas em que os acidentes sejam menos freqüentes ou menos graves contribuirão com alíquota menor".

Ser o único benefício do RGPS com natureza indenizatória faz com que sobre o auxílio-acidente se permita à discussão sobre a responsabilidade do Estado para além do custeio articulado para o seu financiamento. Afinal, a indenização é um instituto dos mais

polêmicos no Direito, assim como a responsabilidade, e ambos possuem, entre si, um elo indiscutível, pois ao levantar a possibilidade de um indivíduo indenizar outro, conclui-se pela responsabilidade daquele que deve indenizar.

De uma forma geral, a Constituição responsabiliza objetivamente o Estado por danos causados a terceiros. (BRASIL, 1988, Art. 37, § 6) A previdência social pública comporta o papel de seguradora de trabalhadores e empresas que a ela contribuem e os acidentes de trabalho fazem parte do escopo dessa política. A finalidade da previdência social, segundo a Constituição Federal, volta-se à cobertura de eventos como morte, invalidez, doença e idade avançada; à proteção, à maternidade e aos efeitos do desemprego compulsório; e à sustentação de dependentes de segurados de baixa renda, por meio do salário-família e do auxílio-reclusão. (BRASIL, 1988, Art. 201, incisos I, II, III) Quanto ao acidente de trabalho, a Emenda Constitucional nº 20/98 alterou o texto constitucional para assim dispor: "Art. 201. [...] § 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado". (BRASIL, 1988)

O acidente de trabalho, como tema que faz parte do ambiente de trabalho, deve ser compreendido de modo amplo, com a articulação de outros dispositivos constitucionais: o artigo 200, que trata das competências do Sistema Único de Saúde (SUS) e inclui a execução de "ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador"; o art. 225, que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público o dever de preservá-lo; e o art. 7º, que enquadra como direitos dos trabalhadores a "redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança" e a "proteção em face da automação, na forma da Lei". (BRASIL, 1988, incisos XXII, XXVII) Quando cuida dos trabalhadores que são servidores públicos, o art. 40 da Constituição garante a cobertura dos

regimes próprios também para os efeitos do que chama "acidente em serviço" e "moléstia profissional", correspondentes ao acidente e à doença do trabalho nas relações de trabalho cobertas pelo RGPS. (BRASIL, 1988)

As condições para a concessão do auxílio-acidente, no âmbito do regime geral, devem ser apuradas pela previdência pública, por meio da perícia do INSS. Constatada a incapacidade parcial e permanente com efeito negativo na capacidade produtiva do segurado, deve ser implantado o benefício. Portanto, constitui obrigação exclusiva do órgão previdenciário do Estado, o INSS: realizar a perícia e, a depender do apurado, conceder, implantar e pagar o auxílio-acidente. A responsabilidade do INSS em conceder e pagar o benefício ao segurado, no entanto, poderá ser transferida à empresa (empregadora) que permitiu, por negligência, que o acidente ou doença do trabalho ocorresse e provocasse danos ao segurado. É de responsabilidade da empresa manter o ambiente de trabalho saudável, é o que prevê o art. 120 da Lei 8.213/91: "Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis". (BRASIL, 1991b)

O argumento não deve se limitar à obrigação da empresa conforme o dispositivo acima, mas, antes mesmo disso, observar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo marco civilizatório e republicano, por meio da imposição da função social da propriedade, como afirma Jorge Luiz Souto Maior (2012):

> Não se pode esquecer, ademais, que o Estado atual é o Estado de Direito Social e neste sentido rege-se, juridicamente, pela obrigação de garantir a eficácia dos direitos sociais, constitucionalmente consagrados, não lhe cabendo, portanto, assegurar o direito de propriedade numa perspectiva meramente liberal, até porque também esse direito está vinculado a cum-

prir uma função social e isso não é retórica, tratando-se de expressão inequívoca da Lei.

A responsabilidade do Estado seria fundada na teoria do risco social, aprofundada na Constituição, "partindo do pressuposto de que a empresa, reunindo os fatores de produção, por mais nocivos que sejam ao trabalhador, presta essencial colaboração a toda a sociedade". (DINIZ, 2003, p. 156) Zéu Palmeira Sobrinho (2012, p. 71) aprofunda esse enfoque sem desprezar a responsabilidade do empregador:

> No plano específico do direito previdenciário, a proteção ao acidentado é baseada da teoria do risco social, também chamada de seguro social. O cerne dessa teoria funda-se na constatação de que as atividades laborativas são exploradas com o objetivo de prover a demanda da sociedade por bens e serviços. Portanto, a sociedade – por ser destinatária dos frutos do trabalho – é quem detém a legitimidade para assumir o encargo de reparar o trabalhador acidentado. A assunção de tal obrigação pela sociedade se dá por meio do Estado, posto que somente este tem sido considerado apto para tratar a proteção social de forma desmercantilizada, possibilitando a universalidade da cobertura e do atendimento.
>
> [...]
>
> A teoria do risco social representa, portanto, uma alternativa à insuficiência da repartição coletiva dos riscos. Na típica socialização dos riscos não se perquire sobre a existência de culpa. O direito previdenciário brasileiro, sob esse aspecto, ampara a socialização absoluta dos riscos acidentários por parte do empregado, mas não isenta o patrão se este concorre culposamente para a ocorrência do acidente do trabalho. Sob esse aspecto, o art. 120 da Lei n. 8.213/1991, estabelece que nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis. Enfim, a teoria do risco social encartada pelo

direito acidentário sinaliza para o declínio da responsabilidade individual do patrão, sem abandoná-la totalmente.

A teoria do risco social não caminha em descompasso com a função social da propriedade. É necessário demarcar que não cabe às empresas que empregam trabalhadores gerar doenças ou acidentes de trabalho. Ao contrário: é obrigação delas proporcionar um ambiente de trabalho saudável e ecologicamente equilibrado. Há suficiente regulamentação para tratar do assunto, de maneira que não se pode alegar anomia ao tratar de um Direito Ambiental do Trabalho.

Se a empresa, enquanto propriedade, deve zelar por sua função social, conclui-se ser antijurídico que ela ameace a saúde das pessoas, sejam elas trabalhadores (proteção à saúde do trabalhador), consumidores (proteção à saúde do consumidor – artigo 6º, I, CDC) ou cidadãos em geral (artigo 225 da CF). Pode haver, entre especialistas, divergências quanto à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva ou subjetiva, embora o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) responsabilize, independente de culpa, o fabricante, o produtor, o construtor e o importador, por danos causados ao consumidor. A aplicação da responsabilidade objetiva na área consumerista é plenamente compatível com uma norma anterior, a Lei nº 6.938/81, que cuida da nossa Lei ambiental, ao dispor sobre as obrigações do "poluidor":

> Art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
>
> [...]
>
> IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
>
> [...]

> Art. 4º – A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
>
> [...]
>
> VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.
>
> [...]
>
> Art. 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:
>
> [...]
>
> § 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (BRASIL, 1981)

A articulação dessas diferentes normas é possível e jurídica em vista da necessidade da proteção à saúde, bem constitucionalmente tutelado, especialmente pela empresa (ou propriedade), que deve manter sua função social, isto é, a contribuição para que o Estado de Direito Social (conforme interpreta Souto Maior) se confirme enquanto balizador civilizatório e republicano (LEWANDOWSKI, 2005), em nossa sociedade. Mas se nos campos do consumidor e da proteção ao ambiente a responsabilidade objetiva do fabricante ou produtor/poluidor é indiscutível, como não admitir essa mesma teoria objetiva nas relações de trabalho?

A dificuldade em admitir a aplicação de tal teoria residiria em interpretação de dispositivo constitucional específico – "Artigo 7º.

[...] XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa" – (BRASIL, 1988), que não dispensaria a culpa. No entanto, é possível e compatível com o texto constitucional a interpretação que resulte na aplicação da responsabilidade objetiva do empregador em eventos de acidentes ou doenças do trabalho. Para tanto, pode-se argumentar não apenas a defesa daquela norma ambiental, que é bastante clara em sua intenção, mas também regra recente introduzida pelo novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), cujo parágrafo único de artigo 927 dispõe:

> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
>
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em Lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002)

Os riscos ambientais do trabalho são regulados no Brasil há muitos anos por meio das Normas Regulamentadoras, ou NRs, aprovadas a partir da Portaria nº 3.214/78. As NRs dispõem, em geral, sobre obrigações patronais para assegurar condições adequadas e ecologicamente equilibradas e saudáveis. São essas as normas, independente de outras, as quais fazem referência o inciso XXII do artigo 7º da Constituição – "redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança" –.

Aspecto relevante que não pode ser esquecido, é que equiparadas às doenças relacionadas ao trabalho, estão aquelas provocadas também pelo trabalho, isto é, o fator laboral esteve presente, mas não foi o único responsável a gerar a doença. Nessa situação, configura-se a concausa, aceita pacificamente nos tribunais brasileiros.

Assim, com a adoção da teoria da responsabilidade subjetiva, a hipótese de descumprimento de uma Norma Reguladora (NR) im-

plicaria em negligência da empresa. Mas considerando-se que as NRs buscam exatamente ajustar ambientes e condições de trabalho para a eliminação ou redução de riscos, é razoável compreender que as normas encaram as relações de trabalho, em geral, como aquelas em que os riscos à saúde lhe são inerentes (exatamente como menciona o texto constitucional acima transcrito) e sempre presentes. Nesse caso, há de se reconhecer a teoria objetiva com o intuito de responsabilizar o empregador, com apoio tanto naquela legislação ambiental quanto no artigo 927, § único, do Código Civil. Aproximam-se a teoria objetiva da teoria do risco profissional.

O debate sobre a aplicação da teoria objetiva nas relações de trabalho para obrigar o empregador a assumir e reparar danos vinculados a acidentes ou doenças do trabalho encontra importante e crescente espaço em nosso país. Contribuem para o debate, não necessariamente na defesa da teoria objetiva, autores como Sebastião Geraldo de Oliveira (2007), Raimundo Simão de Melo (2010), Cláudio Brandão (2006), Dallegrave Neto (2010), Julio de Sá Rocha (2002), Ana Paola Santos Machado Diniz (2003), José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2008), Zéu Palmeira Sobrinho (2012) e Márcia Picarelli (2005).

Desenha-se como um debate rico e fundamental, mas para o INSS acionar judicialmente as empresas em ações regressivas, não há necessidade do debate teórico sobre a responsabilidade objetiva ou subjetiva. O artigo 120 da Lei nº 8.213/91 exige a comprovação da negligência da empresa como condição para a ação. Ao falar em "proporá", a Lei obriga o INSS a acionar as empresas. Se considerarmos que essa obrigação do poder público é normatizada desde 1991, é possível concluir que o INSS tem sido tímido no ajuizamento desse tipo de ação, de alcance relevante na política de prevenção a acidentes e na defesa da saúde do trabalhador, que visa condenar as empresas nos custos dos eventos gerados por sua negligência. No caso do auxílio-acidente, a ação regressiva justifica-se apenas

quando se tratar de acidente ou doença do trabalho. A mesma regra se aplica aos demais benefícios acidentários.

A respeito do tema, Schwarz comenta (2012, p. 189):

> Quanto aos benefícios decorrentes de acidente do trabalho, nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis (art. 120 da Lei n. 8.213/1991). O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho (auxílio acidente, auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez) não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.

Para ilustrar a discussão, seguem exemplos de julgados dos Tribunais Regionais do país que marcam a negligência patronal no que toca essa singular ação judicial. Os julgados coletados da 1ª Região alertam para a prática negligente da empresa no tocante ao desrespeito aos dispositivos das Normas Regulamentadoras:

> Processual civil e civil. Responsabilidade civil. Acidente de trabalho Negligência do empregador. Ação regressiva. 1. "Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis» (Lei nº 8.213/91, art.120). 2. O INSS logrou êxito em comprovar as alegações contidas na inicial de que o acidente decorreu de negligência da empresa empregadora quanto às normas de segurança do trabalho indicadas para a proteção de seus trabalhadores, por meio de autos de vistoria lavrados pela Delegacia do Trabalho, devendo a empresa ré, nessas circunstâncias, indenizar regressivamente a Previdência Social pelos valores despendidos com o pagamento de benefícios previdenciários aos dependentes do falecido. 3. Nega-se provimento ao recurso de apelação. [Apelação Cível 1999.38.00.021282-2/MG; Juiz Federal Rodrigo Navarro de Oli-

veira, 5ª Turma Suplementar; julgado em 03/04/2012]. (BRASIL, 2012f)

Responsabilidade civil. Acidente em serviço. Pensão por morte. Ação de regresso pelo INSS. 1. Consoante o art. 120 da Lei n. 8.213/1991, "nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis». 2. Tal como o perito do Ministério do Trabalho e Emprego, a perícia judicial apontou como causa do acidente que vitimou fatalmente o empregado da ré – atingido por laje que desabara durante o serviço de retirada das escoras de sustentação – o fato de que "a empresa não vinha adotando as medidas de segurança exigidas pelas normas regulamentares, em especial as NRs 04, 05 e 18 da Portaria Ministerial 3.214 de 08/06/1978", dando suporte ao reconhecimento do direito de regresso do INSS em relação ao ressarcimento dos gastos com a pensão conferida à viúva. 3. Apelação a que se nega provimento. [Apelação Cível 2002.32.00.004624-9/AM; Relator Desembargador Federal João Batista Moreira; 5ª Turma; julgado em 18/01/2012] (BRASIL, 2012a)

Previdenciário e civil. Responsabilidade civil. Acidente de trabalho. Ação regressiva ajuizada pelo INSS contra o empregador. 1. É constitucional a previsão de ressarcimento do INSS a que se refere o art. 120 da Lei nº 8.213/91. 2. O INSS é parte legítima para ajuizar ação contra o empregador que não observou as normas de segurança do trabalho, a fim de reaver as despesas decorrentes da concessão de benefício previdenciário aos filhos de empregado que se acidentou em serviço (art. 120 da Lei nº 8.213/91). Precedente desta Corte. 3. A empresa cujo empregado morreu em acidente de trabalho é parte legítima passiva em ação de regresso proposta pelo INSS. Precedente do STJ. 4. Como as provas juntadas aos autos comprovam que a Apelante agiu com culpa e nem ela mesma, em sua apelação, nega que tenha sido negligente, é de se entender que deva ressarcir o INSS pelo que a autarquia teve que pagar a título de pensão por morte aos filhos do empregado da empresa que

se acidentou em serviço. 5. Nega-se provimento à apelação. [Apelação Civel 1999.38.00.021910-0/MG; Relatora Desembargador Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues; 6ª Turma; julgado em 29/07/2005, publicado em DJ p.79 de 17/10/2005]. (BRASIL, 2005c)

Nos julgados do TRF da 2ª Região, destaca-se a articulação entre a Lei previdenciária e o art. 927 do Código Civil, além da importância das NRs, especificamente na construção civil:

> INSS. Ação regressiva. Acidente de trabalho. Normas de segurança do trabalho não observadas. Art. 20 da Lei nº 8.213/91. Prescrição. Art. 206, §3º, V, do Código Civil. 1. Não se aplica a regra de imprescritibilidade, prevista no art. 37, §5º, da Lei Maior, quando o caso não se refere a pedido de ressarcimento em face de agentes públicos, em razão de ilícitos por eles praticados. A imprescritibilidade é exceção e não pode ser interpretada de forma ampliativa, para abarcar hipóteses não previstas expressamente pela norma. 2. No caso o INSS ajuizou ação contra empresa, para obter ressarcimento dos valores pagos a título de auxílio-doença e auxílio acidente, nos termos do art. 120 da Lei nº 8.213/91. Alega que a pessoa jurídica ré teria desobedecido as normas de segurança do trabalho, o que deu ensejo ao acidente que vitimou o segurado da Previdência Social. Entretanto, não foi observado o prazo prescricional de três anos, previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil, pois a demanda é de ressarcimento, fundada nos artigos 186 e 927 do CC, e art. 120 da Lei nº 8.213. 3. A sentença resolveu adequadamente a questão, ao assinalar que "o prazo de 3 (três) anos estipulado pelo art. 206 do Código Civil refere-se à prescrição do próprio fundo de direito". 4. Reforma-se a sentença apenas no que tange à condenação do INSS nas custas processuais, tendo em vista a isenção legal. 5. Remessa e apelo parcialmente providos. [Apelação Cível 472433. Processo: 2008.50.01.011571-2 UF:RJ, Relator Desembargador Federal Guilherme Couto; 6ª Turma Especializada; julgado em 12/07/2010]. (BRASIL, 2010c)

Administrativo. INSS. Ação regressiva de cobrança. Benefício de pensão por morte acidentária. Responsabilidade solidária das rés. Negligência. Descumprimento de normas de segurança. Ressarcimento com gastos decorrentes de concessão de benefício. Constituição de capital. Trata-se de ação regressiva acidentária, de rito ordinário, ajuizada pelo INSS em face de TARGA ENGENHARIA LTDA, e ALVES E PEREIRA CONSTRUÇÕES E SERVICOS LTDA, objetivando o ressarcimento, de todos os gastos já efetuados decorrentes da concessão dos benefícios previdenciários NB 142.666.646-1 e 142.178.394-8, sustentando que concedeu pensões em razão morte acidentária do segurado Josemar da Silva. – Inicialmente, quanto as preliminares arguidas, em sede de contrarrazões, pela 1ª apelada, no sentido de não conhecer do recurso, por ter deixado o INSS de atacar a sentença no ponto em que exonerou de responsabilidade Targa Engenharia Ltda, bem como de ilegitimidade passiva ad causam, rejeito a segunda, forte na fundamentação da decisão primária verbis – Rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam formulada pela 1ª ré. O art. 120 da Lei nº 8.213, de 1991, determina que a autarquia previdenciária proponha ação em face dos responsáveis pelo acidente do trabalho, e não necessariamente em face apenas do empregador. Sendo assim, o empregador pode ser responsabilizado isoladamente ou, ainda, em conjunto com o tomador de serviços se se considera que este também é responsável pelo acidente. Na espécie, era a 1ª ré a dona da obra em que se acidentou o empregado da 2ª ré. Nessas condições, tinha também o dever de prevenir e evitar o acidente do trabalho – bem como a primeira, sinalando-se, que, cuidando-se de responsabilidade civil solidária, de caráter unitário, as razões recursais, passe-se o truísmo, dimanam efeitos sobre os envolvidos, restando inócua a argumentação, calcada em terceirização, vez que esta não tem o condão de eximir aqueles que de alguma forma contribuíram para o evento lesivo, o que deságua, portanto, no inacolhimento das questões prévias. Há que se estabelecer, neste diapasão, se há, ou não nexo de causalidade direto, ou indireto, entre o evento danoso, e as condutas da parte ré, in casu, de caráter

omissivo, aquilatando-se se a lesão ocorrida guarda nexo lógico com este comportamento, de molde a se aferir qual o fato determinante do incidente, se no caso delineado, se o da vítima, ou das sociedades, que tiveram a melhor oportunidade, ou seja, a conduta melhor e mais eficiente de evitar o dano, qual a causa determinante, pelo que mesmo que a vítima tenha se mostrado imprudente, ou negligente, a sua culpa restara excluída, não se cogitando de concorrência de culpa, preponderando a conduta de terceiro, pois a se configurar como culpa grave necessária e suficiente. Diante do panorama probatório, concluo, efetivamente, que o Juízo a quo deixou de avaliar corretamente as provas dos autos, na medida que, a uma, deixou a segunda apelada de comprovar que o Sr. Josemar Silva, participou de treinamento, sendo inclusive multada por tal falha, sendo insuficiente a presença no campo de obras de supervisor responsável, que não atuou, como visto, de forma efetiva, conforme acima constatado do Relatório de Fiscalização do Ministério do Trabalho e Empregos; e a duas, apesar do vitimado se encontrar com alguns equipamentos de segurança, segundo testemunhas, e tê-los usado de forma imprecisa, não ficou comprovado noutro giro que alguns itens essenciais para sua segurança, tal como, guarda-corpo, andaimes adequados, conforme exigidos pela NR nº 18, mais precisamente 18.13.1, que trata-se de instalação de proteção coletiva onde houver risco de queda de trabalhadores ou de projeção e materiais, bem como o treinamento exigido, restando, a meu juízo, comprovada a negligência das rés, pelo que prepondera, neste contexto, as condutas da parte ré, em detrimento do comportamento da vítima, o que conduz ao acolhimento do pleito autoral. No que concerne à constituição de capital, sua obrigatoriedade está definida pela Súmula 313/STJ – Em ação de indenização, procedente o pedido, é necessária a constituição de capital ou caução fidejussória para a garantia de pagamento de pensão, independentemente da situação financeira do demandado. –, inexistindo qualquer particularidade, a alijar a incidência do verbete similar, atraindo-se a regra do artigo 475-Q

> do CPC. – Remessa Necessária e recurso providos. [Apelação/Reexame Necessário 536808. Proc. 2009.51.01.01387-92RJ. Relator Desembargador Federal Poul Erik Dyrlund; 8ª Turma Especializada; julgado em 08/02/2012; publicada em E-DJF2R, p. 355/356, de 16/02/2012]. (BRASIL, 2012b)

Segue julgado do TRF da 3ª Região, que aponta aspecto processual do prazo prescricional para o ajuizamento da ação regressiva pelo INSS:

> Agravo legal. Decisão monocrática. CPC, art. 557. Ação regressiva. INSS. Acidente de trabalho. Ressarcimento dos valores dispendidos para pagamento de auxílio doença e aposentadoria por invalidez. Normas de segurança do trabalho não observadas. Prazo prescricional aplicável à espécie. Trienal. Art. 206, §3º, do Código Civil. Recurso desprovido. 1. A imprescritibilidade prevista no artigo 37, §5º, da Constituição Federal, refere-se ao direito da Administração Pública de obter o ressarcimento de danos ao seu patrimônio decorrentes de atos de agentes públicos, servidores ou não. Tal hipótese é taxativa e não pode ser ampliada com o escopo de abarcar a ação de reparação ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, cuja natureza é nitidamente civil. 2. Também por este motivo – pela natureza civilista do direito buscado em juízo – incabível a pretensão de aplicar-se à espécie o prazo prescricional de cinco anos previsto na legislação previdenciária. Conclui-se, portanto, que, nos termos do art. 206, §3º, V, do Código Civil, o lustro prescricional incidente na hipótese dos autos é de três anos. 3. Tendo sido o benefício acidentário concedido em novembro de 2005 e o presente feito ajuizado somente em julho de 2010, de rigor o reconhecimento da prescrição da pretensão autoral. Precedentes. 4. Se a decisão agravada apreciou e decidiu a questão de conformidade com a Lei processual, nada autoriza a sua reforma. 5. Agravo legal desprovido. [Apelação Cível – 1676274. Processo 0003024-17.2010.4.03.6127; Relatora Juíza Convocada Raquel Perrini; 1ª Turma; julgado em 07/02/2012]. (BRASIL, 2012f)

Do TRF da 4ª Região, o destaque é para a indiferença patronal no cuidado às condições perigosas de trabalho:

> Civil e previdenciário. Acidente de trabalho. Ação regressiva do INSS contra o empregador. Art. 120 da Lei nº 8.213/91. Dever do empregador de ressarcir os valores despendidos pelo INSS em virtude da concessão de benefício previdenciário. Culpa concorrente do segurado não demonstrada. Responsabilidade da empresa quanto à adoção e observância das medidas de proteção à segurança do trabalhador. Constituição de capital. Descabimento. Apelos desprovidos. 1. Demonstrada a negligência do réu quanto à adoção e fiscalização das medidas de segurança do trabalhador, tem o INSS direito à ação regressiva prevista nos arts. 120, 121 e 19, caput e § 1º, da Lei nº 8.213/91, sendo o meio legal cabível para a autarquia reaver os valores despendidos com a concessão de benefício previdenciário a segurado vítima de acidente de trabalho, bastando, para tanto, a prova do pagamento do benefício e da culpa da ré pelo infortúnio que gerou a concessão do amparo. 2. Não se acolhe o pedido do INSS de constituição de capital para o pagamento das parcelas vincendas. Segundo o art. 475-Q do CPC, a constituição de capital somente ocorre quando a dívida for de natureza alimentar. A hipótese em tela trata de ressarcimento, isto é, restituição, afastando o caráter alimentar das parcelas. Além disso, o segurado não corre o risco de ficar sem a verba alimentar, cujo pagamento é de responsabilidade da autarquia. 3. Apelos desprovidos. [Apelação Cível 5000415-70.2011.404.7207 – SC. Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz; 3ª Turma; julgado em 16/05/2012]. (BRASIL, 2012h)

> Processo civil. Responsabilidade civil. Acidente do trabalho. Ação regressiva contra empregador. Art. 120 da Lei nº 8.213/91. Culpa exclusiva. Morte. Pensão. Constituição de capital. Art. 602 do CPC. 1. Ainda que seja natural a existência de algum risco nas atividades laborais, isto não exime o empregador do dever de zelar pela segurança no trabalho, devendo estes, ao contrário, oferecer o menor risco possível

a seus empregados, ainda mais quando produzem e lidam com explosivos na própria área da empresa. 2. Consta que a vítima teve livre acesso aquele local sem a devida sinalização – nem uma barreira física para proteger o acesso ao local extremamente perigoso e próximo às demais atividades da empresa – e que não foi impedido de transportar o material que lá se encontrava. Assim, não há que se falar em aplicação do artigo 158, incisos I e II da CLT posto que não seria o uso de EPI ou mesmo uma prévia autorização de seus superiores para trabalhar na área que evitaria o acidente. 3. Não procede o pedido de constituição de capital em relação às parcelas vincendas do benefício, pois a aplicação do artigo 475-Q do Código de Processo Civil destina-se à garantia de subsistência de pensionista. Como o embargante não está sendo condenado a um pensionamento e sim a um ressarcimento das despesas relativas ao pagamento do benefício de pensão por morte, a beneficiária não corre risco de ficar sem a verba alimentar, cujo pagamento é de responsabilidade do INSS. 4. Não há como configurar explicitamente a solidariedade neste acidente em que a vítima não recebeu instruções específicas sobre a periculosidade do local dos explosivos nem teve uma fiscalização efetiva de seu superior, além de manter explosivo em local de livre acesso sem a devida sinalização nem qualquer barreira física. 5. Tendo o acórdão embargado afastado o reconhecimento de culpa por imprudência da vítima que resolveu incinerar restos de explosivos que estavam estocados no pátio da empresa sem prévia autorização de seus superiores, posto que caberia a empregadora tomar as medidas necessárias e suficientes para impedir o acesso ao local perigoso, prejudicado está o apelo da Nitro Prill Bombeamento de Explosivos Ltda. 6. Embargos de declaração parcialmente providos para afastar a determinação de constituição de capital ou caução fidejussória para garantia do recebimento das prestações vincendas e corrigir a parte dispositiva da decisão embargada de "dar provimento à apelação" para "julgar prejudicada a apelação da Nitro Prill

> Bombeamento de Explosivos Ltda." Embargos de Declaração em Apelação Civel. Processo 5000589-88.2011.404.7204-SC. Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz; 3ª Turma; julgado em 25/04/2012]. (BRASIL, 2012i)

Finalmente, os julgados do TRF da 5ª Região indicam a importância de laudos de auditores fiscais do trabalho como prova decisiva para a condenação da empresa negligente:

> Civil e previdenciário. Ação regressiva. Pagamento de benefício decorrente de acidente de trabalho. Normas de segurança. Negligência do empregador. Ressarcimento devido. Constituição de capital. Não cabimento. 1. A teor do art. 120 da Lei nº 8.213/91, "nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis." 2. Hipótese em que o Relatório de Investigação de Acidente de Trabalho Fatal, elaborado por Auditores Fiscais do Trabalho/RN, cuja presunção de veracidade e legitimidade não foi elidida pela empresa, demonstra as circunstâncias fáticas do acidente que causou a morte de um empregado, confirmando a negligência da demandada quanto às normas de segurança do trabalhador, razão pela qual deve ser mantida a sentença que a condenou ao ressarcimento dos valores pagos pelo INSS, a título de pensão por morte, à viúva do falecido. 3. Incabível a constituição de capital, nos termos do art. 475-Q do CPC, uma vez que os valores ressarcidos não configuram verba de caráter alimentar. 4. Há que ser corrigido o erro material contido no dispositivo da sentença, a fim de que conste como titular do benefício Milene Diogo Pereira de Lima, em vez de "Clotildes André de Lima". [Apelações improvidas. Erro material corrigido. Apelação Cível 506962/RN Proc. 200784000080442 Relator Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria; 3ª Turma; julgado em 26/04/2012]. (BRASIL, 2012j)

> Civil e previdenciário. Apelação cível e remessa oficial. Acidente de trabalho. Competência da Justiça Federal. Prescri-

ção. Não configuração. Inexistência de cerceamento de defesa. Inobservância das regras de proteção e segurança do trabalhador. Pagamento de benefício decorrente de acidente. Ação regressiva do INSS. Procedência. Recursos improvidos. 1. As ações regressivas indenizatórias nas quais o INSS postula indenização, com fundamento no art. 120 da Lei nº 8.213/91, a competência para conhecer e julgar a demanda é da Justiça Federal. 2. Quanto à prescrição, tem-se adotado o entendimento de que, em tais casos, aplica-se a prescrição trienal do art. 206, parágrafo 3º, V do Código Civil. Dessa forma, tendo o acidente ocorrido em 09.10.2006, não há que se falar em prescrição, vez que a presente ação foi ajuizada em 22.09.2009. 3. A contribuição exigida das empresas a título de seguro acidente de trabalho (SAT) faz parte da contribuição social disposta no art. 195 da CF/88, não havendo a exclusão da responsabilidade de indenizar, quando incorrer em dolo ou culpa. Interesse de agir do INSS caracterizado. 4. Nos termos do art. 120 da Lei nº 8.213/91, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicado para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores. 5. No caso dos autos, o laudo técnico realizado pela Delegacia Regional do Trabalho comprovou as circunstâncias e o modo como ocorreu o acidente que ocasionou a amputação traumática do antebraço direito do empregado, restando, portanto, incontestável a negligência da empresa quanto à observância e fiscalização das normas de segurança do trabalho para proteção de seus trabalhadores, além do nexo causal entre a sua omissão e o dano ocorrido. 6. Uma vez demonstrada a omissão da Empresa quanto à observância das normas de segurança de trabalho, deve a mesma ressarcir o INSS pelos pagamentos efetuados à filha do empregado falecido, a título de pensão por morte acidentária. 7. Apelação e remessa oficial a que se nega provimento. [Apelação/Reexame Necessário 19634/CE. Proc. 200981000127540, Relator Desembargador Federal Manoel Erhardt; 1ª Turma, julgado em 03/05/2012]. (BRASIL, 2012l)

O posicionamento do STJ sobre a questão realça o dispositivo legal no reconhecimento da ação acidentária como instrumento adequado para o INSS perseguir os responsáveis para o ressarcimento dos gastos decorrentes de acidentes de trabalho:

> Previdenciário e processo civil. Benefício previdenciário decorrente de acidente de trabalho. Ação regressiva proposta pelo INSS em desfavor do empregador. Art. 120 da Lei nº 8.213/91. Denunciação da lide à empresa tomadora de serviço. Impossibilidade de condenação exclusiva do denunciado. Recurso especial desprovido. 1. Em face dos princípios da economia e finalística processual, a jurisprudência do STJ tem atenuado os rigores técnicos para permitir que o denunciado, quando tenha aceitado a denunciação e contestado o pedido, assuma a condição de litisconsorte do denunciante e, diante dessa situação, possa ser diretamente e solidariamente condenado perante o autor da demanda principal. 2. Contudo, não se admite a denunciação da lide com fundamento no art. 70, III do CPC se o denunciante objetiva eximir-se da responsabilidade pelo evento danoso, atribuindo-o com exclusividade a terceiro, como no presente caso. 3. Recurso Especial desprovido. [REsp 1180261/RS Proc. 2010/0023118-3, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; 5ª Turma, julgado em 19/08/2010, publicado em DJe 13/09/2010, RIOBTP vol. 257, p. 161.] (BRASIL, 2010c)

A respeito de fiscalização pública das condições de trabalho com a finalidade de evitar negligências, tal tarefa não se limita aos auditores fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego, mas também à vigilância do SUS, conforme consta do art. 6º, I, c, da Lei nº 8.080/90. Além disso, cabe ao poder público acompanhar os ambientes de trabalho e a adoção de medidas preventivas, conforme dispõe a Lei nº 8.213/91:

> Art. 119. Por intermédio dos estabelecimentos de ensino, sindicatos, associações de classe, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO, órgãos públicos e outros meios, serão promovidas regular-

> mente instrução e formação com vistas a incrementar costumes e atitudes prevencionistas em matéria de acidente, especialmente do trabalho. (BRASIL, 1991a)

Diante dessas reflexões e dos posicionamentos jurisprudenciais, pode-se concluir que a concessão, administrativa ou por via judicial, do auxílio-acidente decorrente de acidente do trabalho em sua acepção mais ampla, e considerando a existência de incapacidade parcial e permanente mínima, é suficiente para que a administração pública ajuíze ação regressiva contra as empresas empregadoras, ou eventualmente ex-empregadoras, dos beneficiários do auxílio-acidente.

O auxílio-acidente e os acidentes de trabalho no Brasil

O histórico recente dos dados públicos da previdência social revela questões fundamentais sobre a realidade dos acidentes e doenças do trabalho no Brasil, ao tempo em que levanta a necessidade de pesquisas interdisciplinares nesse campo na busca de esclarecimentos de assuntos relevantes, como os efeitos das subnotificações. Neste capítulo, estuda-se algumas dessas questões, a exemplo dos reflexos da adoção de diferentes políticas governamentais que são percebidos por meio de eventuais aumentos ou reduções nas concessões de benefícios acidentários. Ademais, a saúde do trabalhador é tomada como objeto de reflexão social sobre o mundo do trabalho e dos modelos de economia política implantados no país. Nessa linha, o estudo dos benefícios acidentários (o auxílio-doença acidentário, o auxílio-acidente, a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte decorrente de acidente de trabalho) demonstra a importância das investigações sobre as relações de trabalho na contemporaneidade, em especial no âmbito do direito ambiental do trabalho.

A sociedade conhece o auxílio-acidente?

Até aqui, estudamos o quanto o auxílio-acidente é um benefício diferenciado em relação aos demais que integram o elenco de direitos previdenciários do RGPS ou dos regimes próprios. Analisamos também a importância do auxílio-acidente como reparação aos segurados que sofrem acidentes ou doenças que os sequelam de maneira a afetar sua capacidade produtiva no trabalho. No entanto, ao verificar a quantidade de benefícios concedidos conforme os Anuários Estatísticos da Previdência Social, e apenas por esse critério sabidamente limitado, somos levados a concluir que embora os acidentes de trabalho no Brasil sejam muito numerosos, seus efeitos não se apresentam formalmente com tanta intensidade no que se referem à gravidade das suas consequências.

Trata-se de conclusão que pode não refletir a realidade das relações de trabalho e os efeitos dos acidentes dela decorrentes, ainda mais se constatamos a inexistência de políticas reconhecidamente eficazes de prevenção a acidentes de trabalho, seja por parte dos governos (federal, estaduais e municipais), das empresas ou mesmo dos sindicatos das categorias profissionais, considerando as prioridades unicamente salariais em pautas de reivindicações encaminhadas às negociações coletivas.

Assim, mesmo ponderando que o benefício sob análise abrange acidentes que não são do trabalho, duas perguntas podem ser formuladas sobre a relação entre concessões de auxílio-acidente e acidentes de trabalho: a quantidade de sequelados com capacidade de trabalho reduzida parcial e permanentemente registrada nos anuários da previdência social reflete a realidade? Considerando o desconhecimento como fator que distancia o sujeito do seu direito, até que ponto o auxílio-acidente é um benefício conhecido dos trabalhadores brasileiros? A partir dos dados dos anuários, de

pesquisas sobre acidentes e das necessárias reflexões jurídicas, tentaremos responder a essas questões.

Os dados da Previdência Social

Os anuários estatísticos do regime geral da previdência social, consolidados pelo Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social), constituem-se em notável tentativa de dar publicidade a aspectos essenciais da seguridade social do país e da própria sociedade brasileira.

A consolidação de dados registrados pelo INSS revela a extensão da previdência pública e com isso sua importância no acesso a rendimentos por parte da população beneficiária. São registros apurados dos trabalhadores formais com filiação ao INSS, o que equivale, historicamente, a menos da metade da população economicamente ativa no país. Estão fora do cômputo dos anuários os servidores públicos (federais, estaduais e muitos municipais) com regimes próprios, os trabalhadores autônomos informais e os empregados sem registros.

Mesmo no universo ao qual se propõe atingir, esses dados não retratam integralmente a realidade, e um dos fatores que sugere esse distanciamento é a subnotificação, sob a forma do não registro ou do falseamento de registro de um evento que teria determinadas implicações previdenciárias.

Assim, a ausência do registro ou da formalização de algo que não expresse a realidade, faz com que os dados indiquem equívocos. Mas mesmo insuficiente e sem retratar integralmente a realidade dos acidentes de trabalho no Brasil, a consolidação dos dados feitos pela Previdência Social ainda se coloca como a mais completa, dentre as demais formas de apuração, como o Sistema de Informações Hospitalares (SIH), o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e o Relação Anual de Informações Sociais

(RAIS). A esse respeito, análise muito bem feita sobre os dados dos acidentes de trabalho foi elaborada por Bernadette Cunha Waldvogel (2011), que não apenas comparou os dados das diferentes fontes (Dataprev, SIH, SIM e RAIS), mas também formulou o que chamou de integração de bases de dados, a partir de uma experiência realizada no Estado de São Paulo entre os anos 1997 e 1999.

Os registros públicos sobre relações de trabalho são fundamentais como dados históricos, o que amplia ainda mais sua relevância. As condições de trabalho nos períodos iniciais da Revolução Industrial e seus efeitos nas vidas dos operários, por exemplo, foram mundialmente divulgadas em obras que tiveram como fontes as informações dos então fiscais públicos do trabalho. É o que se verifica em Marx (1988), a partir do depoimento de médico sensível às condições de trabalho:

> Trabalhar até a morte está na ordem do dia, não apenas na oficina das modistas, mas em milhares de outros lugares, na verdade em cada lugar onde o negócio floresce. (...) Permita-nos tomar o exemplo do ferreiro. Se se deve acreditar nos poetas, não existe nenhum homem tão cheio de vida, nem mais alegre que o ferreiro. Ele se levanta cedo e tira faíscas ao sol; ele come, bebe e dorme como nenhum outro homem. Considerado o aspecto puramente físico, ele se encontra com trabalho moderado, de fato numa das melhores posições humanas. Porém, seguimo-lo à cidade e vemos que carga de trabalho é lançada sobre esse homem forte, e qual posição ocupa na lista de mortalidade em nosso país. Em Marylebone" (um dos maiores bairros de Londres) "os ferreiros morrem na proporção de 31 por 1 000 anualmente, ou 11 acima da média de mortalidade dos homens adultos na Inglaterra. A ocupação, uma arte quase instintiva da humanidade, em si e para si irrepreensível, torna-se, em virtude do excesso de trabalho, destruidora do homem. Ele pode vibrar tantas pancadas por dia, andar tantos passos, respirar tantas vezes, realizar tanto trabalho e viver em média, digamos, 50 anos. Obrigam-no a vibrar tantas pan-

cadas a mais, a andar tantos passos a mais, a respirar durante o dia mais freqüentemente, e tudo junto a aumentar assim diariamente de 1/4 seu dispêndio vital. Ele realiza a tentativa, e como resultado realiza, num período limitado, 1/4 a mais de trabalho e morre aos 37 anos e não aos 50. (RICHARDSON, 1863 apud MARX, 1988)

E o que investiga Engels, com base em relatórios e registros públicos sobre os efeitos da exploração capitalista na vida dos operários ingleses:

> O relatório sobre o estado de saúde das classes trabalhadoras contém indicações que apontam este mesmo fato. Em Liverpool. A duração média de vida em 1840 para as classes superiores (*gently, professiona men, etc.*) era de 35 anos, a dos homens de negócios e dos artesãos abastados, 22 aos, a dos operários, jornaleiros e domésticas em geral de apenas 15 anos. Os relatórios parlamentares contêm muitos dados análogos.
>
> É a assustadora mortalidade infantil da classe operária que aumenta a taxa de mortalidade. O frágil organismo de uma criança é o que oferece menor resistência aos efeitos desfavoráveis de um modo de vida miserável; o estado de abandono em que frequentemente se encontra quando os pais trabalham, ou quando um deles morreu, não tarda a fazer-se sentir cruelmente; não é de causar espanto se, por exemplo, em Manchester, segundo o relatório que acabamos de citar, mais de 57% dos filhos de operários morrem antes de terem atingido os 5 anos de idade, enquanto que entre as crianças das classes burguesas a proporção de falecimentos não é senão de 20% e a média de todas as classes nas zonas rurais não atinge 32%. (ENGELS, 1985, p. 127)

No Brasil contemporâneo, o regime geral da previdência social continua a ser a melhor experiência de previdência pública, em termos de apuração de informações e dados sobre benefícios e segurados. Os regimes próprios ainda não se ocuparam da orga-

nização metódica desses dados, o que se coloca como necessidade premente para que a sociedade conheça a realidade das condições de trabalho dos servidores públicos, quais os acidentes e doenças que mais os afligem, que medidas devem ser adotadas para a superação dos eventos e quais os benefícios adequados que devem ser introduzidos nas respectivas regulamentações.

Um pouco mais pode ser dito sobre a insuficiência dos dados dos anuários da previdência social consolidados pelo Dataprev: algumas das informações ali contidas partem de registros oriundos da iniciativa do empregador, em especial os eventos relacionados a acidentes do trabalho. O preenchimento da Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT) não é exclusivo do empregador e até mesmo a própria vítima poderá fazê-lo, mas a experiência empírica e a narrativa dos trabalhadores mostram que o INSS atribui maior veracidade quando é o empregador que o faz. Se o INSS busca impedir simulações dos trabalhadores, acaba por criar um ambiente propício à omissão dos empregadores, que eventualmente deixam de registrar um acidente de trabalho como tal, como forma de se livrar da responsabilidade de indenizar a ser reclamado posteriormente.

Conforme o Anuário Estatístico de 2011, as omissões verificadas pelo INSS quanto ao não registro de CATs revelam números duvidosos que realçam a tentativa de falseamento de dados junto ao INSS: em termos de idade dos segurados acidentados, entre os trabalhadores até 24 anos, há uma equiparação aproximada entre registros e não registros de CATs, mas à medida que o trabalhador avança na idade, menor o número de registros de Comunicações de Acidentes do Trabalho. Exemplo: entre trabalhadores de 40 a 44 anos, os acidentes não registrados em CAT superam em quase três vezes os acidentes registrados nessa faixa etária.

No caso de auxílio-acidente decorrente de acidente de trabalho, a subnotificação afetaria seus registros, uma vez que o segurado não seria afastado, inicialmente, com o recebimento do auxílio-

-doença acidentário, mas do auxílio-doença comum; e cessado o auxílio-doença comum, o INSS certamente não lhe deferiria o auxílio-acidente decorrente de acidente de trabalho.

Afastamentos ao serviço que duram menos de 15 dias, decorrentes de acidentes ou doenças do trabalho, devem também ser registrados, mas como não provocam a concessão do auxílio-doença, a não ser na hipótese de se acumularem vários períodos curtos que somem mais de 15 dias, tendem à subnotificação. E, com isso, não são registrados nos anuários estatísticos da previdência social.

Outro descompasso entre os dados e a realidade se dá na ilícita informalidade dos contratos de trabalho dos empregados. Trata-se da situação em que empregadores deixam de registrar seus empregados conforme obrigação trabalhista, e com isso retiram dos trabalhadores o acesso aos direitos previdenciários. Esses, mesmo que tipicamente segurados obrigatórios, deixam de constar como tais em razão do não registro trabalhista (anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, com a consequente inadimplência dos recolhimentos ao INSS, e encaminhamento pelo empregador da RAIS).

Assim, se um trabalhador sofre um acidente de trabalho, sem que tenha o devido registro como empregado, poderá não gozar do direito ao auxílio-doença, caso o seu afastamento se prolongue por mais de 15 dias. A extensão dos efeitos deletérios do não registro do empregado poderá ser imensa, a depender da ocorrência de eventos que provoquem o seu afastamento compulsório do serviço.

Segundo informações dos anuários, há uma queda no número de registros de acidentes de trabalho no Brasil. Investigamos os dados de quatro atividades econômicas com presença provavelmente fortalecida no contexto atual: o das indústrias extrativistas; da construção de edifícios e infraestruturas; do comércio varejista não especializado e de produtos alimentícios, bebidas e fumo; e do transporte ferroviário, metroviário e de rodoviário de passageiros.

A comparação entre os anos de 2009 e 2010 nesses setores indicam queda nos números absolutos de acidentes de trabalho, embora a variação da taxa de letalidade (por 1.000 acidentes) tenha aumentado de um ano para o outro. Isso significa que redução de acidentes pode não implicar em redução de mortes. Embora os setores acima indicados apontem aumento de letalidade, verifica-se, no geral, redução no número de mortes em acidentes de trabalho. Atente-se que são dados registrados nos anuários, que não retratam integralmente a realidade.

Há também atividades em que o trabalho não aparece tanto quanto outros fatores, o que provoca distorções nos registros de acidentes de trabalho. É o caso dos acidentes de trânsito. Duas pesquisas realizadas no Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia sugerem que os números reais podem ser outros, mais elevados que os anotados nos anuários: a tese de doutorado intitulada "Trabalho precário e morte por acidente de trabalho: a outra face da violência e a invisibilidade do trabalho", de Letícia Coelho da Costa Nobre; e a dissertação de mestrado "Ases do asfalto: vitimização e responsabilização no trabalho de motoboys de Salvador", de Maria Angélica Riccio Oliveira.

Outro estudo, "Trabalho, violência e morte em Campinas, São Paulo, Brasil", de Élida Azevedo Hennington, Ricardo Cordeiro e Djalma de Carvalho Moreira Filho, mostra a subnotificação dos acidentes de trabalho fatais em eventos relacionados a mortes violentas. Segundo os pesquisadores, em 1991 os homicídios em Campinas (SP) não apenas ultrapassaram os acidentes de trânsito como principal causa de morte violenta, mas se tornaram a segunda causa de mortes, perdendo apenas para as doenças isquêmicas do coração. Da leitura desses estudos, é possível concluir que um número significativo de acidentados do trabalho deixou de ser registrado como tal, seja pela informalidade na relação de trabalho seja pela circunstância do acidente, em especial quando decorre do trânsito.

Especificamente sobre o trabalho de motoboys, é notório o crescimento da atividade em todo o país e a relação tipicamente desregrada com seus empregadores reais ou com aqueles para os quais prestam serviços. Muitos deles são empregados de fato, mas sem registros formais. Assim, os acidentes que ocorrem são anotados exclusiva e oficialmente como de trânsito, sem menção à relação com o trabalho. Em Salvador (Bahia), os motoboys pesquisados são, predominantemente, do sexo masculino, com idade acima de 30 anos, faixa etária que já foi menor anteriormente, sendo comum a informalidade dos vínculos. (OLIVEIRA, 2006)

O Mapa da Violência 2011 (WAISELFISZ, 2011) também expôs dados impressionantes sobre mortes no trânsito entre 1998 e 2008, que concluem pela alta ocorrência de acidentes entre jovens de 19 a 22 anos. Reproduzo, abaixo, dados de dois quadros do Mapa (com a exclusão da coluna de variações, que constam das tabelas originais), a primeira com a população total por categoria, e a segunda específica para a população jovem:

Tabela 1 – Quantidade de óbitos em acidentes de trânsito por categoria (Brasil, 1998/2008)

Categoria	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Pedestre	20.314	13.643	14.341	13.966	12.956	12.157	12.157
Ciclista	717	1.238	1.788	1.908	2.130	2.111	2.072
Motociclista	1.894	3.910	5.440	6.961	9.191	10.392	11.471
Automóvel	6.628	8.262	9.069	9.875	9.754	10.218	10.420
Caminhão	630	1.042	1.116	1.356	1.341	1.354	1.264
Ônibus	186	199	195	291	300	234	230
Outros	521	701	805	749	696	735	660
Total	30.890	28.995	32.753	35.105	36.367	37.407	38.273

Fonte: Caderno Complementar do Mapa da Violência 2011: Acidentes de Trânsito, Tabela 2.4.

Tabela 2 – Quantidade de óbitos em acidentes de trânsito por categoria – população jovem (Brasil, 1998/2008)

Categoria	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Pedestre	3.346	1.991	2.035	1.910	1.566	1.464	1.294
Ciclista	210	293	405	348	397	381	363
Motociclista	921	1.651	2.248	2.850	3.634	4.063	4.447
Automóvel	1.915	2.067	2.334	2.383	2.334	2.319	2.269
Caminhão	165	194	222	230	198	189	196
Ônibus	15	38	38	59	62	42	31
Outros	129	114	158	112	93	113	70
Total	6.701	6.348	7.440	7.891	8.283	8.571	8.669

Fonte: Caderno Complementar do Mapa da Violência 2011: Acidentes de Trânsito, Tabela 2.9.

Além dos motociclistas, verifica-se um número alto de acidentes entre condutores ou usuários de caminhões, veículos utilizados exclusivamente para o labor, em bicicletas, muito usadas como equipamento para o deslocamento de trabalhadores, e entre pedestres, provavelmente em movimentações para ou de volta ao trabalho. É possível que muitas dessas mortes não tenham sido registradas como acidentes de trabalho. Por outro lado, são acidentes que sugerem que parte dos sobreviventes tenha ficado com sequelas relevantes, com efeitos na produtividade laboral, com incapacidade parcial e permanente. Segundo números da Organização Mundial da Saúde divulgados pelo Ministério da Saúde, em todo o mundo "1.3 milhão de pessoas perdem suas vidas anualmente do trânsito e até 50 milhões sobrevivem feridas".[1]

1 Informação disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=37121>.

São números que dão a dimensão do problema. Nesses casos, provavelmente muitas das vítimas também deixaram de ser registradas pela Previdência Social como acidentadas do trabalho; embora se trate de problema de conhecimento público, conforme reconhece o próprio governo federal, que em 2011 lançou a política conjunta dos Ministérios da Saúde e das Cidades, intitulada "Pacto Nacional pela Redução dos Acidentes no Trânsito – Pacto pela Vida". Preocupação também localizada entre os "Informes" publicados pelo Ministério da Previdência Social.[2] (TODESCHINI, 2008)

Os estudos sobre mortes violentas e motoboys são dois bons exemplos que indicam o quanto os dados mais próximos da realidade estão também distantes dela.

Segundo reportagem publicada no jornal *Folha de São Paulo* (edição de 09/05/2012), a Divisão de Saúde do Trabalhador da Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, conforme dados do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinam), registrou 55,4 mil acidentes de trabalho em 2011, com 464 mortes. Há de se considerar a possível precariedade na coleta desses registros e levar em conta a dificuldade de se apurar os números dos portadores de sequelas, isto é, dos trabalhadores que têm sua capacidade produtiva afetada permanentemente por causa dos acidentes, de maneira que os dados sobre acidentes mostram, em geral, parte da tragédia e dos seus efeitos.

Há um conjunto de fatores que mantém esse distanciamento e dificultam a precisão de dados sobre os acidentes do trabalho no país. Além dos já mencionados, podem-se citar mais alguns relacionados a políticas públicas:

---

2 Neste livro, mantenho a referência ao Ministério da Previdência Social em relação ao período de apuração ou divulgação de dados, ponderando que após o golpe parlamentar de 31/08/2016, o Ministério da Fazenda incorporou a pasta da previdência social. (DELGADO, 2016)

a. a precariedade de um acompanhamento público dos acidentes de trabalho, longe da necessária eficiência, é identificada na claudicante articulação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST), no âmbito do SUS (LEÃO; VASCONCELOS, 2011);
b. a prioridade da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego na formalização de contratos e de depósitos do FGTS, em detrimento ao acompanhamento das condições de trabalho;
c. a ausência generalizada de delegacias de polícia diretamente relacionadas a acidentes de trabalho.

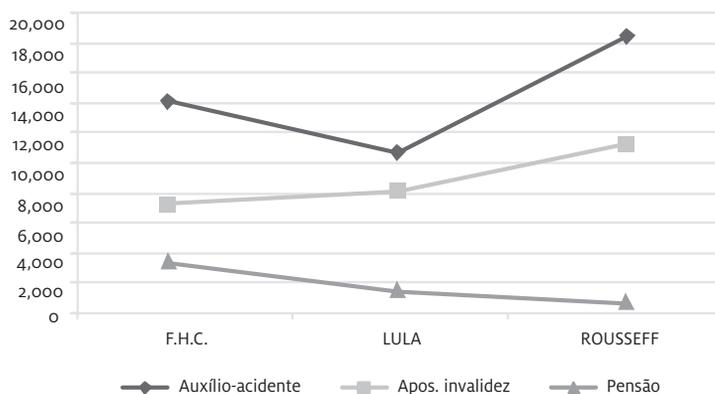
Por outro lado, a sociedade tenta chegar aos dados sobre seus acidentados e doentes do trabalho de maneira quase artesanal, especialmente através de sindicatos (nem todos) interessados em melhorias das condições de trabalho e de associações específicas vinculadas a determinados prejuízos ou produtos agressivos à saúde, como as dos expostos ao amianto e a dos contaminados pelo chumbo e cádmio, apenas para ficar em território baiano.

Análise dos números sobre o auxílio-acidente

O tratamento dado ao auxílio-acidente não tem sido conduzido como parte de uma política permanente dos governos brasileiros, isto é, como uma "política de Estado" na previdência social pública. As diferenças verificadas nas médias de concessões de cada governo (de 1980 a 2011) revelam que a autarquia previdenciária adotou condutas específicas a cada mudança na chefia do poder executivo. Os números dos anuários permitem outras conclusões: após 1991, ano da Lei nº 8.213, as concessões aumentaram, talvez por não existir mais o auxílio-suplementar, que de alguma forma atendia parte dos potenciais beneficiários do auxílio-acidente.

Os dados estatísticos da Previdência Social ajudam a perceber a movimentação das concessões dos dois distintos auxílios-aciden-

tes. O mais recente, criado no governo Fernando Henrique Cardoso, e que não se refere ao trabalho, contou com uma média anual inicial de 836 concessões no governo Cardoso, ampliou-se para 3.669 no governo Luiz Inácio Lula da Silva, até chegar à média anual estabilizada no governo Dilma Rousseff. Já o auxílio-acidente relacionado ao trabalho teve um crescimento menos acelerado. Para melhor compreender os números de concessões dessa modalidade do auxílio-acidente, e pensá-los politicamente, é possível articular comparações com os outros benefícios acidentários[3] (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte), com a ajuda da visualização gráfica abaixo.

Gráfico 1 – Evolução de benefícios acidentários: comparativo de médias anuais, por governos (F.H.C., Lula e Rousseff)

Fonte: Anuários estatísticos da Previdência Social.

---

3 Durante a vigência da Lei nº 6.367/76, havia ainda o auxílio-suplementar, que também beneficiava os acidentados do trabalho, mas optamos por manter os dados apenas do auxílio-acidente.

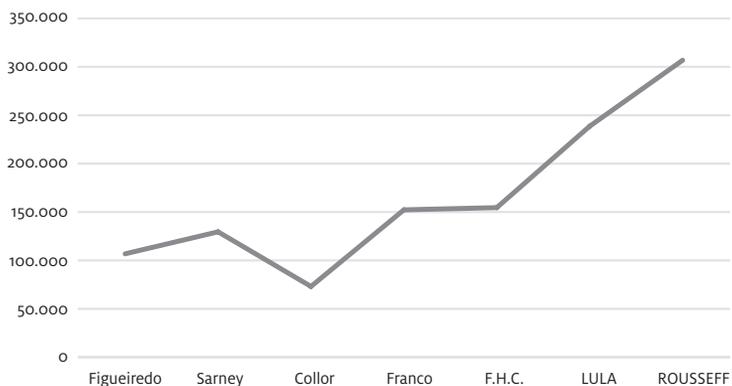
Gráfico 2 – Média anual de concessões do auxílio-doença acidentário, por governos

Fonte: Anuários estatísticos da Previdência Social.

Tabela 3 – Média anual de concessões de benefícios relacionados a acidentes do trabalho, por tipo e por governo (Brasil, 1980 a 2014)

	Figueiredo	Sarney	Collor	Franco	F.H.C.	Lula	Rousseff
Auxílio-acidente	10.555	8.779	8.995	11.615	14.116	10.671	18.381
Apos. Invalidez	5.554	5.530	4.246	4.274	7.299	8.077	11.268
Auxílio-doença	107.379	130.377	73.061	152.570	153.881	237.936	306.684
Pensão	5.371	5.878	4.738	5.279	3.299	1.375	568

* Os dados dos governos de Figueiredo, Collor e Franco não foram registrados integralmente pela Previdência Social.
Fonte: Anuários estatísticos da Previdência Social.

A aderência entre o auxílio-doença acidentário e o auxílio-acidente decorrente de acidente de trabalho, concedido administrativamente após constatada a sequela que importe em incapacidade

parcial e permanente em seguida à cessação do primeiro, permite algumas comparações a partir dos dados coletados. São dados que oferecem muitas possibilidades de discussões e hipóteses, a exemplo do que abaixo são expostas:

1. O número de concessões de auxílio-doença previdenciário (B31) no último ano do governo Sarney apresentou uma queda de 6% dos números registrados no primeiro ano daquele governo, enquanto que o número de concessões de auxílio-doença acidentário (B91) no último ano do governo Sarney correspondeu a 60% das concessões no primeiro ano. Com isso, mesmo que tenha ocorrido um número significativo de acidentes de trabalho, seus registros foram reduzidos.

Ainda nesse passo, o número de concessões de auxílio-doença previdenciário (B31), do início ao final do governo Cardoso, aumentou 120%, já o auxílio-doença acidentário (B91) teve aumento de apenas 4,4%. Os dados no governo Lula inverteram-se: o auxílio-doença previdenciário (B31) aumentou 38,6% e o auxílio-doença acidentário (B91), 129%. A discrepância entre os números nos diferentes governos revela uma descontinuidade de políticas de registros dos eventos (acidentários ou não), pelo INSS, sob a forma de eventuais tecnologias que registram com maior fidelidade os eventos relacionados a acidentes de trabalho, como o nexo técnico epidemiológico no segundo governo Lula.

2. A média anual de concessões de auxílio-doença acidentário durante o governo Fernando Henrique Cardoso (153.881) é menor que o número de concessões desse benefício no último ano do governo José Sarney. A média anual de concessões de auxílio-doença acidentário durante o governo Lula foi de 237.936, ou uma vez e meia a média anual no governo Cardoso. Dados que também sugerem orientações, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, para forçar um menor registro de acidentes, com tendência ao falseamento dos dados.

Curiosamente, documento qualificado como confidencial, produzido pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), datado de 1999,[4] relata discussões ocorridas em Simpósio sobre Saúde do Trabalhador, com a presença de especialistas de instituições oficiais, realizado em agosto daquele ano e que apurou que o "número de acidentes de trabalho por ano continua alto na Bahia". O registro de informação tão elementar, obtido de maneira secreta via ABIN e em pleno período de democracia formal, sugere que o governo Cardoso se ocupava em monitorar a divulgação e as preocupações em torno dos dados dos acidentes de trabalho. Duas reflexões são necessárias: primeiro, a forma inusitada para chegar àquela informação, quando a Previdência Social já tabulava, então, os números de doenças e acidentes do trabalho e os anunciava publicamente em seus Anuários; e segundo, a própria política da Inteligência, que se dirigia a observar e anotar atividades formais, que aparentemente não estariam no escopo do órgão.

3. A adoção do nexo técnico epidemiológico, introduzido pela Lei nº 11.430, de dezembro de 2006,[5] aumentou a quantidade de concessões de auxílio-doença a partir de 2007 (governo Lula), o que provavelmente provocou, anos depois, um maior número de auxílios-acidentes e aposentadorias por invalidez, em decorrência da transformação daquele primeiro benefício temporário. De uma maneira geral, é possível inferir que quanto maior o número de afastamentos previdenciários por acidentes de trabalho,

---

4 Trata-se do documento denominado "RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA N%214/9101/ABA/SSI/CM/PR/Í 6 SET 1999", registrado sob o código "BR_RJANRIO_H4_0_AGP_ABA012018_99_d0001de0001", acessível no Arquivo Nacional (pesquisa feita em 12 maio 2016).

5 O art. 1º da Lei nº 11.430/2006 acrescenta o art. 21-A à Lei nº 8.213/91, cujo texto é o seguinte: "A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças – CID, em conformidade com o que dispuser o regulamento".

maior será o número, após perícias, das concessões de benefícios de auxílio-acidente.

4. Se a quantidade de concessões do auxílio-acidente decorrente de acidente de trabalho no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso representa 84% do número de concessões do primeiro ano do seu governo, do primeiro ao último ano do governo Lula, o número de concessões de auxílio-acidente decorrente de acidente de trabalho aumentou pouco mais de 44%.

5. A média anual de concessões de aposentadorias por invalidez por acidente de trabalho aumentou em 70,77% no governo Fernando Henrique Cardoso em relação à média anual no governo Itamar Franco, e aumentou em 10,65% no governo Lula em relação à média do governo Cardoso.

Esse é um dado que pode indicar uma redução na agressividade dos efeitos dos eventos acidentários ao longo do governo Lula, decorrente de vários fatores, e aqui arrisco três deles: i) uma maior exigência do trabalhador e dos sindicatos das categorias profissionais em relação a condições de trabalho saudáveis; ii) um maior receio do patronato quanto aos custos previdenciários e às condenações judiciais em ações trabalhistas;[6] e iii) um maior rigor de órgãos públicos, como o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério Público do Trabalho, no acompanhamento das condições de trabalho.

6. A concessão de pensão por morte decorrente de acidente de trabalho caiu mais de 54% no governo Cardoso e quase 60% no governo Lula. E no governo Dilma Rousseff, a redução foi ainda mais acentuada.

---

[6] Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como "Reforma do Judiciário", determinou como competente o tribunal trabalhista para a apreciação e o julgamento de ações relacionadas aos danos decorrentes dos ambientes de trabalho à saúde do trabalhador, o que aumentou muito o número de condenações judiciais contra empresas que geravam acidentados e adoentados do trabalho.

7. Tomando-se a média do governo Lula, na comparação com um único ano do governo Dilma, verifica-se um aumento nas duas modalidades de auxílio-acidente. Esse crescimento é notado ainda na concessão da aposentadoria por invalidez acidentária e no auxílio-doença, com apenas decréscimo, aliás significativo, no número de concessões de pensão por morte.

8. No período do governo Dilma Rousseff, manteve-se o ritmo de crescimento nas concessões do auxílio-acidente, mesmo tendo ocorrido uma pequena queda de 2013 a 2014, inclusive da aposentadoria por invalidez e do auxílio-doença acidentário. Se essa queda revela uma tendência, é caso de estudo posterior.

O enfrentamento aos agravos à saúde do trabalhador deveria ser uma política permanente e contínua do Estado brasileiro, mas se revela reflexo de políticas de governos, como algo circunstancial. E os governos seguem modelos próprios: enquanto no período assumidamente neoliberal (do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso) predominavam convênios terceirizados em perícias do INSS, cuja orientação talvez caminhasse para um tímido registro dos acidentes de trabalho, mas com prolongados afastamentos quando reconhecidos o nexo causal e a incapacidade laboral, no período imediatamente posterior (do ex-presidente Lula), os peritos compuseram a carreira estatutária de servidores públicos do INSS, e houve, a partir daí, maior cuidado no registro dos acidentes do trabalho e afastamentos menos prolongados. A mudança foi acompanhada pela posterior adoção do nexo técnico epidemiológico, conforme mencionado.

Pelos registros dos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, verifica-se uma redução daqueles vinculados aos efeitos mais nefastos: a morte (justificadora da pensão por morte) e a incapacidade total e permanente (justificadora da aposentadoria por invalidez). Por outro lado, houve aumento das concessões de benefícios relacionados a efeitos menos graves: a incapacidade parcial e

temporária (auxílio-doença) e a incapacidade parcial e permanente (auxílio-acidente). Infere-se, assim, que as sequelas incapacitantes estariam mais presentes no cotidiano das relações de trabalho.

Supõe-se um certo distanciamento dos dados reais aos registros formais da Previdência Social. Quanto mais próximo chegarmos aos números reais, maior a possibilidade de a sociedade melhor se instrumentalizar e pressionar o Estado a implantar efetivas políticas preventivas e de redução de acidentes e doenças do trabalho.

Os silêncios, omissões e equívocos governamentais em políticas de saúde do trabalhador não devem, no entanto, ser justificados pelo não conhecimento da realidade, por incompetência de dirigentes ou pelo singelo, ideológico e autoexplicativo jargão midiático de "falta de vontade política".

Neste livro, os dados coletados em anuários estatísticos limitam-se no tempo até o final do primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, isto é, dezembro de 2014. O processo político que se sucedeu a partir daí e que provocou o golpe parlamentar de 2016, com a guinada ao poder do vice-presidente Michel Temer (PMDB), foi acompanhado de alterações relevantes com efeitos no mundo do trabalho, em especial com o forte aumento do desemprego. Houve, então, como fruto do modelo adotado após o golpe e com tendências ao aprofundamento das desigualdades sociais (BIAVASCHI, 2016), grande redução de verbas públicas em diversos programas voltados para a proteção social, como a fiscalização contra a exploração de trabalho análogo a escravo, que auxiliava no combate à precarização e à superexploração do trabalho. Pesquisas futuras detalharão os resultados dessa situação, embora alguns sejam perceptíveis, como o aumento de população em situação de rua nos centros urbanos e a violência em conflitos de terras no campo. Esses fatos ilustram o quanto mudanças governamentais podem provocar turbulências em políticas sensíveis como a previdenciária.

Enfim, os acidentes compõem o mundo do trabalho e são reveladores ou termômetros do grau de exploração da força de trabalho em uma sociedade. Sendo assim, algumas hipóteses podem ser esboçadas: revelar e divulgar ocorrências de acidentes de trabalho em um período em que se busca incentivar empreendimentos industriais podem não fazer parte do cardápio dos interesses industriais; ou: no esforço de não se saber o que acontece na realidade, quanto mais distante estivermos de denúncias graves sobre acidentes, como os das aparentemente inseguras minas na China, mais teremos a impressão de que são fenômenos que pouco ocorrem por aqui, onde as condições seriam supostamente mais seguras – em que pesem casos como o da explosão da fábrica de fogos de artifício no município baiano de Santo Antônio de Jesus em 1998, que ceifou 64 vidas, ou o da queda de um elevador em prédio em construção em Salvador, em 2011, que eliminou nove trabalhadores, entre outros tantos exemplos relacionados aos autodenominados empreendimentos econômicos.

Os registros de acidentes também sofrem alterações a depender da norma positivada. Se a adoção do nexo técnico epidemiológico a partir de 2007 permitiu maior aproximação entre registros e realidade, no passado, a Lei nº 6.367/76 transferiu a cobertura previdenciária dos acidentados afastados por menos de 15 dias às empresas, o que fez cair os registros oficiais de acidentes. (COHN et al., 1985) Um "manejo" que falseou a realidade em um período em que as denúncias sobre condições perigosas e insalubres de trabalho eram reprimidas.[7] Durante a Ditadura Civil-Militar de 1964 a 1985, os acidentes de trabalho eram subnotificados, alguns eventos sequer chegavam a ser classificados como relacionados ao trabalho,

---

7 Curioso que a Lei nº 6.367/76 enquadrava como acidente de trabalho a vítima de "ato de sabotagem ou de terrorismo praticado por terceiros, inclusive companheiro de trabalho" (artigo 2º, parágrafo 1º, inciso III, alínea "a" da Lei nº 6.367/76), em nítida alusão aos atos de resistência que ocorriam na época contra a Ditadura Militar.

como a violência política patronal sofrida contra dirigentes sindicais[8] ou contra trabalhadores rurais em regiões isoladas e distantes dos grandes centros.[9]

A necessária discussão sobre a saúde do trabalhador e o direito ambiental do trabalho: reflexões para subsídios e contribuições

Antes mesmo das reflexões propostas para este item, é propícia a provocação que encerra o texto de Matta e colaboradores (2011, p. 196): "Refletir sobre o método aplicado à legislação previdenciária acidentária, num outro modelo de teoria e ação de políticas públicas sistematicamente vinculadas à defesa da saúde nos processos produtivos, é um desafio que o país ainda não encarou".

O aprofundamento de debates e pesquisas sobre o ambiente de trabalho pode auxiliar no clareamento da postura do Estado sobre acidentes do trabalho e o enfrentamento político do problema, com o esforço mais incisivo do poder público tanto em melhor quantificá-lo e conhecê-lo, quanto em identificar e punir responsáveis por acidentes e doenças do trabalho. Nesse sentido, Carlos Minayo Gomez considera que a saúde do trabalhador tem obtido mais espaços e visibilidade, seja pela "vasta e crescente produção científica sobre temas próprios da relação trabalho-saúde", seja porque "no espaço institucional do SUS vem apresentando um contínuo crescimento nos últimos anos, particularmente no nível assistencial". (GOMEZ, 2011, p. 30-31)

---

8 Neste sentido, conferir o documento datado de 1985 e acessível no Arquivo Nacional registrado sob o código "ARE_ACE_6869_85", que trata de denúncia da Organização Internacional do Trabalho (OIT) contra o governo brasileiro, referente a violências contra trabalhadores rurais na Paraíba (pesquisa realizada em 12/05/2016).

9 O Informe nº 302/84, da Divisão de Segurança e Informações do Ministério do Trabalho, documento acessível no Arquivo Nacional, sob o código "AC_ACE_46757_84", tem como assunto denúncias sobre exploração do trabalho humano no interior do estado do Ceará, com a anuência de CIPAs manipuladas por empresas (pesquisa realizada em 12/05/2016).

Se há avanços práticos e teóricos na área da saúde, no campo jurídico, no entanto, a temática anda a passos muito lentos: a saúde do trabalhador ainda não é assumida integralmente pelo direito do trabalho que, por sua vez, tem dificuldade, assim como o direito previdenciário, na aproximação com o direito ambiental para compreender de forma ampla a complexidade do ambiente de trabalho. Mas há esforços para a superação dessa emblemática equação. É o que parece sugerir reflexões recentes sobre o direito ambiental do trabalho, campo que articula as diferentes áreas de conhecimento que o constitui e com as quais necessita dialogar incessantemente.

O direito ambiental marca o final do século XX de maneira irreversível: a discussão sobre a matéria penetra nas legislações internas e internacionais fixando deveres, direitos e responsabilidades dos estados e da sociedade. Em um contexto de valorização de princípios, aqueles específicos do direito ambiental são divulgados tais quais as normas que o regulamentam. Definição precisa é proposta por Maurício Godinho Delgado (2009, p. 173): "os princípios jurídicos despontam, assim, como sínteses conceituais de nítida inserção histórica, submetendo-se a uma inevitável dinâmica de superação e eclipsamento, como qualquer outro fenômeno cultural produzido"

No caso, os princípios chegam a se confundir com as regras no tocante ao significado do ambiente e à responsabilidade pela manutenção de ambientes saudáveis. Ao deixar de discutir apenas sobre a poluição como algo inexorável e avaliar sobre culpados por essa situação, a sociedade movimenta-se em conformidade com os cuidados propostos nos princípios do direito ambiental. É nesse sentido que sua assunção enquanto matéria jurídica exige uma espécie de legitimação civilizatória do que propõe como princípios, que passa a tomar forma de normas posteriormente, a exemplo do conciso e eficiente art. 225 da Constituição.

Princípios do direito ambiental auxiliam a compreensão de eventos relacionados ao ambiente do trabalho. Assim, são relevantes aqueles que indicam a preocupação por um desenvolvimento sustentável, a garantia de participação da sociedade na defesa do meio ambiente, a precaução, a prevenção e a responsabilidade objetiva do poluidor em pagar pelos danos.

Para essa análise, toma-se como paradigma o conjunto de observações e conclusões elaboradas em pesquisa científica intitulada "Direito e Política: Estudos de casos sobre meio ambiente do trabalho na Bahia", desenvolvida na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), que analisou diferentes eventos: 1) a população de Santo Antônio de Jesus testemunhou uma explosão em uma fábrica clandestina de fogos de artifício, em 1998, que resultou em quase 90 mortes; 2) os munícipes de Bom Jesus da Serra, que sediou por 30 anos uma mina de amianto, e os de Simões Filho, onde funciona uma fábrica da Eternit que utiliza amianto, sofrem com vários casos de doenças respiratórias; 3) os operários do complexo Polo Petroquímico de Camaçari convivem com o cancerígeno benzeno, uma das matérias-primas da cadeia produtiva; e 4) em Santo Amaro da Purificação, cidade onde por cerca de 30 anos funcionou uma fábrica de chumbo, trabalhadores e população circunvizinha forma vítimas de gravíssimas doenças.

Todos esses eventos impactantes que ocorreram na Bahia – mas situações similares podem ser encontradas em outros estados da federação – referem-se diretamente aos efeitos deletérios sobre a saúde dos trabalhadores e que podem nos dizer muito. Seguem, abaixo, descrições sobre cada um deles – expostos ao amianto (a), vítimas de explosão (b), contaminados por benzeno (c) e pelo chumbo (d):

a. A exposição dos trabalhadores mineiros – na mina São Felix do Amianto, iniciada em 1939 e desativada em 1969, em Bom Jesus da Serra, região do semiárido baiano – e industriários – na fábrica Eternit, em Simões Filho, região metropolitana de Salvador – ao

amianto é de responsabilidade daquele que extrai, explora, adquire e refina a fibra mineral. Ambas, a mina e a fábrica, compõem o patrimônio da empresa multinacional SAMA. Se ao contratar pessoas para trabalhar na extração e refino do amianto ou no fabrico de mercadorias que contenham a fibra, a mina e a empresa deixam de informar ao trabalhador sobre o risco da exposição, identifica-se situação ilícita que revela a má-fé daquele que sabia do risco, em proveito da desinformação dos que se submeteram à exposição. A empresa poderia informar sobre o ambiente não saudável – os primeiros registros no mundo de cânceres decorrentes da exposição ao amianto datam de antes de inaugurada a mina – e fornecer equipamentos de proteção aos trabalhadores para a prevenção de danos. Se, assim mesmo, os equipamentos se afiguram como inadequados ou insuficientes (como no caso do amianto), fica mantida a postura negligente de manutenção de ambiente não saudável (em afronta ao art. 225 da Constituição), pois no caso da mina, poderia ser desativada, e no caso da fábrica, ser utilizado outro tipo de material, substituto do amianto.

Considerando que se trata de um cenário ambiental, a responsabilidade do poluidor pela exposição é objetiva, isto é, independe de demonstração de culpa ou de dolo do poluidor. No caso, os poluidores (a mina e a empresa) são os responsáveis pelos danos decorrentes dos ambientes não saudáveis que produziram. (FREITAS, 2015) A forma de averiguação dessa poluição, na realidade, não levou em conta, infelizmente, o cuidado previsto em normas ambientais, e os efeitos nefastos apresentam-se sob a forma de casos de asbestoses, placas pleurais e cânceres entre os trabalhadores nesses ambientes, repetindo-se o que ocorreu e ainda ocorre em outras regiões do planeta, como na cidade italiana de Casale Monferrato. (ROSSI, 2010)

No caso específico da mina desativada em Bom Jesus da Serra, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual

ajuizaram, conjuntamente, em 2009,[10] ação civil pública para que a empresa assumisse a responsabilidade pela degradação ambientação do local e ameaça à saúde dos habitantes. Após uma longa e densa instrução processual, o Juiz Federal João Batista de Castro Júnior, da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Vitória da Conquista prolatou, em 2017, sentença exemplar,[11] pelo aprofundamento na fundamentação jurídica e articulação entre fatos históricos e provas, condenando a SAMA no pagamento de 500 milhões de reais a título de danos morais, e mais 150 mil reais a título de danos morais individuais. A decisão deve ser considerada um marco em termos de atenção jurídica e judiciária ao direito ambiental, aí incluído o direito ambiental do trabalho. A sentença se compõe como uma significativa revisão bibliográfica acerca dos malefícios do amianto na saúde humana e se torna emblemática por dar concretude e visibilidade à questão. Afinal, trabalhar sob a exposição do amianto se constitui em reconhecida atividade de risco, por se tratar de mineral considerado pela legislação ambiental nacional como resíduo perigoso, de acordo com a Resolução nº 348 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

b. Cabe a quem explora economicamente o fabrico de fogos de artifício arcar com os riscos dessa atividade, seja no aspecto trabalhista, como dispõe o Art. 2º da CLT, seja quanto à questão propriamente dita da fabricação de explosivos (conforme o Decreto-Lei nº 4.238/42, que "dispõe sobre a fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos e dá outras providências"), ou ainda quanto ao regulamento da Lei ambiental.

---

10 Para mais informações conferir: <http://www.prba.mpf.gov.br/mpf-noticias/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-e-mpe-ba-ajuizam-acao-civil-publica-contra>. Trata-se de ação tombada sob o nº 2009.33.07.000988-3.

11 Para o acesso à sentença, acessei o *site* da Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto, em agosto de 2017.

Antes mesmo de se observar essas regras é necessário o máximo de respeito à saúde, bem tutelado constitucionalmente e à integridade física e mental das pessoas, como direitos da personalidade garantidos pelo Código Civil.

Por se tratar de explosivos, o risco de destruição ambiental existe e a precaução deve ser conduta rigorosamente adotada como princípio jurídico. Assim, havendo acidente ambiental por conta da atividade (como foi o caso em Santo Antônio de Jesus, cidade localizada no recôncavo baiano), o seu responsável deve assumir os prejuízos provocados pelo evento, sejam as suas vítimas empregadas ou não do empreendimento. O risco da atividade em si convoca o dispositivo do art. 927, parágrafo único, do Código Civil, que prevê a aplicação da responsabilidade objetiva, e que se articula a um outro princípio ambiental: o compromisso do poluidor em pagar pelos efeitos da poluição.

A qualidade de explosivo é considerada perigosa, como dispõe a Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, conhecida como Convenção da Basiléia, introduzida no direito nacional pelo Decreto nº 875/93.

As ações judiciais movidas pelas famílias das vítimas têm gerado condenações contra o Exército Brasileiro, o Estado da Bahia e a empresa, que respondem solidariamente pelas indenizações.[12] Já os responsáveis pelas atividades foram condenados criminalmente na Vara do Tribunal do Júri.[13] Não há notícias, porém, de ações que reclamem benefícios previdenciários junto ao INSS.

c. O benzeno faz parte da produção petroquímica. A discussão quanto à prevenção aos riscos provocados pela exposição ao benzeno se desenvolveu no Polo Petroquímico de Camaçari com certo

---

12 Conferir em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/noticias/111917215/uniao-e-do-estado-da-bahia-devem-indenizar-parentes-de-vitimas-de-acidente-em-fabrica-de-fogos-de-artificio>.

13 Conferir em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/noticias/1779925-familiares-de-vitimas-de-explosao-ainda-lutam-por-justica>.

atraso e a partir da pressão do movimento sindical, que alegava a existência de um passivo de trabalhadores doentes e mortos. A preocupação era apurar com rigor a quantidade de partículas de benzeno no ar e obrigar as empresas a estabelecer um maior controle dos equipamentos industriais, além de instituir monitoramentos constantes na saúde dos trabalhadores. Duas questões podem ser levantadas com apoio na reflexão do direito ambiental e que afetaram e afetam as pessoas que ali trabalharam e trabalham: uma, é que as empresas sempre souberam do potencial de agressividade do benzeno e de outros produtos que compõem a cadeia industrial específica e que apenas se mobilizaram para adotar medidas de segurança após a pressão operária; duas, é que essas medidas acabaram por ser mitigadas pelo esvaziamento da quantidade de trabalhadores diretamente admitidos pelas empresas e pelo aumento dos contratados por empresas terceirizadas e empreiteiras, o que reduziu o controle e as informações sobre os expostos.

O princípio da prevenção, ao qual as empresas estavam obrigadas, poderia ter sido exercido de maneira pontual e bem mais eficaz e eficiente. Os debates sobre o benzeno em Camaçari e em outras regiões petroquímicas do país suscitaram a necessidade de acompanhamento mais cuidadoso por parte do Ministério do Trabalho, o que originou um grupo de trabalho específico, a Comissão Nacional Permanente do Benzeno (CNPBz), que tem elaborado normativas a fim de reduzir as possibilidades de exposição. Nessa linha, o governo federal produziu um protocolo que afirma ser o benzeno "um mielotóxico regular, leucemogênico e cancerígeno, mesmo em baixas concentrações",[14] cuja exposição, portanto, provoca riscos. Individualmente, alguns dos trabalhadores afetados

---

14 Documento em versão para consulta pública de 15/02/2005, elaborado por A. Arcuri e outros, encontrava-se em *site* específico do Ministério do Trabalho.

pela exposição recorreram ao judiciário em busca de indenizações contra empresas e de benefícios contra o INSS.

d. A indústria que refina e beneficia o chumbo deve manter um local de descarte do lixo decorrente da produção fabril. O local de descarte e a produção em si são de responsabilidade da indústria e não deve poluir, entendendo-se também como tal a poluição ambiental do trabalho, isto é, que afeta os trabalhadores.

Em Santo Amaro da Purificação, outra cidade do Recôncavo Baiano, a indústria que refinava o minério de chumbo oriundo da Chapada Diamantina produziu uma tamanha quantidade de lixo que, com o tempo, formou montanhas de escórias. É como se os morros que formavam a serra em Itabira, desaparecidos pela exploração industrial do ferro, fossem transportados para Santo Amaro – sem que o poeta Carlos Drummond de Andrade[15] imaginasse. Após encerrada a atividade fabril, o chumbo contido no lixo industrial permaneceu acumulado de forma inadequada, de modo que ao longo dos anos contaminou pessoas que trabalhavam na fábrica e que moravam próximas às suas instalações.

O chumbo consta do Anexo I da Convenção da Basiléia, na categoria de resíduos a serem controlados. Não foram apurados casos judiciais que buscavam benefícios previdenciários, embora existam ações indenizatórias contra a empresa.

Os produtos envolvidos nos casos acima (amianto, explosivos, benzeno e chumbo) indicam exposição ou contaminação como evidentes riscos aos trabalhadores: independentemente de empregados do agente econômico responsável pela atividade industrial, se incluem no risco o trabalhador terceirizado ou aquele cidadão envolvido em alguma atividade de prestação de serviços que percorre o ambiente eventualmente afetado por chumbo, benzeno ou amianto. Em todos os casos, é também possível encontrar pessoas

---

15 Da falta que faz a serra em Itabira para Drummond, ler a poesia "A montanha pulverizada".

vitimadas pela poluição que não trabalhavam naqueles ambientes, mas que circulavam ou moravam próximos de um ambiente não saudável – aspecto mais perceptível nos casos do amianto a céu aberto na mina desativada em Bom Jesus da Serra ou no chumbo espalhado por Santo Amaro da Purificação, que revelam a completa inexistência de uma prática real de desenvolvimento sustentável por parte das empresas e de fiscalização efetiva pelos vários órgãos da administração pública.

É diante desse cenário que o direito ambiental do trabalho pode contribuir para proporcionar reflexões mais complexas caracterizadas pela interdisciplinaridade e pautadas em uma interseção de áreas distintas. Nesse sentido, o direito ambiental do trabalho foge da fragmentação de conhecimentos específicos, e para situar o seu objeto é necessário partir do direito constitucional, promover o diálogo entre o direito ambiental e o direito do trabalho, com explícita extensão ao direito previdenciário e ao direito à saúde, de modo a permitir articular elementos e princípios próprios, sem que se afaste do universo científico que compõe a saúde do trabalhador.

No que diz respeito ao sujeito, isto é, à pessoa ou à comunidade afetadas ou em risco em face do ambiente de trabalho, titulares do direito à vida digna em toda a abrangência que isso signifique ou simbolize, o direito ambiental do trabalho projeta a importância do direito constitucional, com a altivez que a vida digna passou a ter contemporaneamente, além do direito civil (em especial aqueles vinculados à personalidade) e do direito penal, na perspectiva de proteção e prevenção a condutas criminosas, sem perder de vista as contribuições fundamentais de normas internacionais, não limitadas às regras oriundas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), mas de todos os demais organismos, sempre cobertos pelo manto da proteção aos direitos humanos.

Em vista dos princípios fundamentais da Constituição, o Estado deve envolver-se na construção de uma sociedade justa e soli-

dária, com valorização da cidadania, o que convoca o ordenamento jurídico nacional a proteger a pessoa quando seu bem-estar – incluído nesse universo a saúde do trabalhador – é colocado em risco. A leitura articulada e entre si complementar dos artigos 200 e 225 da Constituição sugere que saúde do trabalhador e ambiente vinculam-se necessariamente em favor, exatamente, do bem-estar daquele que vive para o trabalho enquanto se encontra trabalhando, como a dar suporte àqueles aspectos fundamentais da própria Constituição. Dessa síntese, é possível pontuar os elementos de um direito ambiental do trabalho, enquanto área de conhecimento, que se implica necessariamente à realidade concreta do mundo do trabalho.

O direito ambiental do trabalho relaciona-se à defesa da pessoa em uma situação de trabalho, independentemente do tipo de vínculo – emprego, autônomo, servidor público ou outras situações possíveis. A pessoa, na qualidade de trabalhador, tem direito a um ambiente saudável. O agente responsável pelo ambiente, como o empregador na hipótese do contrato de trabalho, o é também e de maneira objetiva, quanto aos riscos à vida e à saúde do trabalhador. Isso implica que a garantia de um ambiente saudável é inerente à proteção geral da vida digna. Sendo esse ambiente o do trabalho, a questão não se afasta do que dispõe o art. 225 da Constituição exatamente pelo dispositivo do art. 200, VIII – "Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da Lei: [...] colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho". (BRASIL, 1988)

A fragmentação em diferentes áreas jurídicas dificulta a leitura e a interpretação, a partir do direito, das questões da vida, sejam elas das mais simplórias às mais complicadas. A visão articulada propõe aproximar o direito à realidade. No caso concreto, a contribuição jurídica à complexa questão ilustrativa do amianto exige essa articulação, que toma a forma do interdisciplinar direito am-

biental do trabalho, compreendido em uma perspectiva de direito constitucional à saúde e que comunga posições com o direito trabalhista, civil, previdenciário e, especialmente, o ambiental.

O direito é essencialmente fruto do conflito de interesses. O estabelecimento de uma razão jurídica na sociedade é precedido de disputas entre contrários. O reconhecimento explícito dessa relação entre direito e conflito se sobressai em contextos não autoritários. No Brasil, no período posterior à Ditadura Civil-Militar (1964/1985) e à Constituição, mesmo sem justiça de transição, percebe-se a ascensão de movimentos sociais e de projetos alternativos de poder, o que mostra a relação entre direito e conflito de maneira dinâmica, e a presença de direitos insurgentes. (BALDEZ, 2010)

As audiências públicas no Supremo Tribunal Federal para discutir o banimento, ou não, do amianto no país, são, nesse sentido, simbólicas, tais como foram as audiências sobre a Reserva Raposa Serra do Sol, sobre as pesquisas em células-tronco, a política das cotas no STF; e ainda sobre a terceirização no TST: o saber jurídico revelou suas limitações e admitiu as contribuições provocadas pelas investigações pautadas na interdisciplinaridade, com uso eventual do empírico.[16] São as quebras de paradigmas, mesmo que tardiamente, batendo às portas do direito, sem às vezes pedir licença.

Outra faceta dessas mudanças se dá com a emergência dos princípios jurídicos enquanto ferramentas norteadoras para a interpretação dos direitos. A adoção dos princípios seria uma tendência pós-positivista, de maneira que o retórico de outrora passou a ter força substantiva. Dito de outra forma: a norma em si pode dispor do direito, mas ser inócua na sua aplicação, pois desacompanhada dos instrumentos necessários para tanto, o que reflete o interesse pela sua inocuidade; esses instrumentos podem ser construídos

16 Sobre o tema, há recente contribuição da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (RRED) em Machado (2017).

culturalmente a partir de interpretações da sociedade, geradas em conflitos, e daí originarem-se não outras normas, mas princípios que dirijam as normas. Uma dinâmica que tende a afastar a norma da retórica inócua e dar-lhe substância no sentido de aplicabilidade. No caso concreto, vida digna deixa de ser um direito retórico e passa a algo substantivo, a partir da sua valorização enquanto princípio. O que se discute é o direito fundamental a uma vida digna ao trabalhador, em toda a sua concreção e extensão, em uma perspectiva de ultrapassar interpretações limitadoras e positivistas do direito do trabalho, como algo imobilizador do que realmente significaria o pleno respeito àquele que vive diretamente do trabalho.

Do princípio da vida digna, derivam outros. No campo do direito ambiental do trabalho, cabem os princípios oferecidos pelo direito ambiental, plenamente aplicáveis às relações do trabalho na perspectiva de proteção à saúde do trabalhador.

Não há vida digna sem saúde. O direito ambiental do trabalho entrelaça o direito à saúde ao do direito do trabalho. Nesse campo da vida digna, articula-se o que temos acumulado sobre os direitos humanos. Nesse sentido, José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva (2008, p. 68) constrói a seguinte reflexão:

> Esse direito humano à saúde é dotado de *um conteúdo essencial*, identificado nas condições mínimas que devem ser atendidas para a sua satisfação, já que componente do rol das necessidades básicas do ser humano. [...]
>
> De igual modo, o direito à saúde do trabalhador também é dotado de um conteúdo essencial, conquanto extenso, configurando *um direito individual subjetivo* à sua proteção.

A discussão traz à baila o posicionamento de Pádua Fernandes (2009, p. 67): "A interpretação dos direitos humanos deve guiar-se pela busca de efetividade da ação humana, simultaneamente como garantia e expressão da liberdade. Porque devem ligar-se à ação, os direitos humanos têm no direito de resistência o seu referencial."

O conteúdo essencial comporia, assim, o patamar legal mínimo sobre o qual se pautariam as garantias, que combinado a uma referência do direito da sociedade à saúde pública, se articularia um direito ambiental do trabalho. Há normas que compõem esse mínimo, o que importa, pois, é superar a fragmentação imposta à interpretação dessas normas e bem articulá-las, de modo a dar concretude ao direito ambiental do trabalho especialmente a partir do direito do trabalho. As conclusões de Raimundo Simão de Melo (2010, p. 36-37) se aproximam dessa síntese:

> No Direito do Trabalho, o bem ambiental envolve a vida do trabalhador como pessoa e integrante da sociedade, devendo ser preservado por meio da implementação de adequadas condições de trabalho, higiene e medicina do trabalho. Cabe ao empregador, primeiramente, a obrigação de preservar e proteger o meio ambiente laboral e, ao Estado e à sociedade, fazer valer a incolumidade desse bem.

As vítimas da explosão em Santo Antônio de Jesus, da contaminação pelo chumbo e cádmio em Santo Amaro da Purificação, do benzeno em Camaçari e da exposição ao amianto, assim como de outros eventos emblemáticos, figuram como pessoas cujos direitos deixaram ou deixam de ser reconhecidos por aqueles que têm a posição de evitar acidentes ou doenças do trabalho; uma posição, portanto, de poder, seja ele patronal, no caso da empresa responsável pelo evento de degradação à saúde do trabalhador, ou de Estado, na hipótese de poder público que permite um cenário de não reconhecimento de direitos.

A não afirmação de direitos não significa que inexista cobertura legal ou constitucional a defender os interesses das vítimas de acidentes ou doenças do trabalho, pois, afinal, há normas e princípios que permitem a proteção e a prevenção. Mas a indiferença em relação a esses direitos pode indicar o predomínio de uma compreensão política voltada aos interesses de dado modelo de desenvol-

vimento que, combinado a uma dada interpretação jurídica, envolva a sociedade em uma perspectiva de progresso não sustentável e uma exploração naturalizada do trabalhador que comprometa a sua saúde ou a sua vida.

Os casos estudados na pesquisa mencionada apontam para essa conclusão. No entanto, a valorização do direito ambiental do trabalho, que por meio de um aprofundamento interdisciplinar permite uma contribuição efetiva para o deslinde de questões como a responsabilidade sobre agressões à saúde do trabalhador, indica uma reação importante, que necessariamente se origina e se fortalece a partir da movimentação social em torno dos interesses dos trabalhadores em defesa da saúde e da vida. Aí se insere a preocupação em revelar os números e dados qualitativos sobre os acidentes de trabalho, área em que o direito previdenciário possui um domínio singular. Nesse aspecto, investigar o auxílio-acidente como benefício relacionado a acidente de trabalho ganha relevância, pelas possibilidades que oferece para uma visão mais ampla e articulada sobre os efeitos do acidente.

É possível ainda considerar que o esforço público em apurar os dados previdenciários dos acidentes e doenças do trabalho não se mostra ainda suficiente para se conhecer plenamente a realidade brasileira, embora parte significativa esteja contemplada nos registros tabulados pelo INSS. No tocante ao auxílio-acidente decorrente de acidente de trabalho, a quantidade de trabalhadores sequelados com capacidade laboral reduzida parcial e permanentemente registrada nos dados da previdência social pode, assim, não refletir a realidade. Como percebido na ilustrativa pesquisa, são muitas as formas de burlar situações tipicamente acidentárias, e que sequer chegam aos postos da previdência ou não são enquadradas como tais. No capítulo anterior, viu-se, nesse universo, que os acidentes de trânsito eventualmente deixam de ser considerados como laborais.

Enfim, há também um esforço da própria sociedade em buscar conhecer mais seus direitos no âmbito previdenciário. Os números, ao longo dos anos, sugerem que o trabalhador vem tomando mais cuidado no cotidiano laboral, fator que, junto a outros, tem provocado a queda na quantidade de infortúnios geradores de pensões por mortes decorrentes de doenças ou acidentes do trabalho. Em paralelo, o aumento de concessões de aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente decorrentes de acidentes do trabalho sugere, de certa forma, um segurado mais consciente acerca dos benefícios oferecidos pelo INSS, embora prevaleça a desconfiança de que esse aumento ainda não reflita a quantidade real e as necessidades dos trabalhadores afetados por acidentes ou doenças do trabalho.

Polêmicas

Uma vez discorrido sobre a delimitação jurídica, social e política desse singular benefício do regime geral da previdência social, é chegado o momento de enfrentamento de algumas das polêmicas em torno do auxílio-acidente, como método para um maior aprofundamento das investigações propostas. Assim, algumas questões são elencadas sobre a definição desse benefício, o lugar que ocupa na compreensão jurídica, as alterações legislativas e a possibilidade de o auxílio constar do rol de benefícios de regimes próprios de servidores públicos. Entende-se que mesmo diante de posicionamentos adotados pelas altas instâncias do judiciário, algumas polêmicas se mantêm na vida real, no dia a dia dos que vivem diretamente do seu próprio trabalho e mesmo no campo intelectual, o que pode resultar na busca de novos argumentos e, quem sabe, na revisão de posturas judiciárias e de decisões judiciais.

Primeira polêmica: a norma é contraditória?

Antes das reflexões mais detidas de algumas polêmicas específicas sobre o benefício, é preciso demarcar o acidente de trabalho,

tal qual o conhecemos hoje e como a legislação o trata, como efeito de uma forma de exploração do trabalho típica e inerente de um sistema econômico e político que teve suas bases fincadas na revolução industrial. (ENGELS, 1985) A importância do trabalho assalariado como meio para o acúmulo capitalista necessita de uma carga horária mínima de labor e sob determinadas condições. Só a partir de um certo grau de exploração é que esse labor passa a se justificar para o sistema de acúmulo de riquezas em favor daquele que se apropria dos ganhos desse trabalho.

As longas jornadas das fases iniciais da revolução industrial foram reduzidas, mas com a introdução constante de novas tecnologias, o capitalista se vê compensado, com as riquezas garantidas. O direito do trabalho acompanha essa dinâmica sempre com algum atraso e na dependência dos rumos das lutas entre as classes burguesa e trabalhadora. (MARX, 1988)

Ao caracterizar a força de trabalho como mercadoria, o capitalismo afasta qualquer tipo de sensibilidade em relação à vida ou à saúde do trabalhador, desde que haja uma massa de pessoas garantidora da permanência do assalariado. Portanto, a regulamentação dessa exploração tem sido forjada a partir das reivindicações dos trabalhadores. A redução das jornadas e as melhorias nas condições de trabalho, assim como as criações de associações e sindicatos, revelaram-se como efeitos dos conflitos de interesses entre as classes sociais. Aí se inclui como conquista o reconhecimento pelo Estado da saúde do trabalhador como direito. (MENDES; DIAS, 1991) No entanto, a forma como se dá o regramento sobre os limites da exploração do trabalho reflete também as diferenças de visões das classes. E as normas não escapam das contradições implícitas e explícitas do capitalismo. A Constituição brasileira tutela a saúde, mas ao mesmo tempo admite o trabalho como gerador de agravos à saúde ao prever os adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade. Essa contradição elementar é seguida por outras tantas,

muitas complexas e reificadas. A normatização sobre a proteção à saúde do trabalhador sinaliza, nesse sentido, o estado desse conflito de classes.

Ao abordar as hipóteses de afastamentos previdenciários exclusivamente direcionados à perda da capacidade produtiva do segurado, a Lei nº 8.213/91 revela-se, neste sentido, também contraditória e emblemática: aparentemente, não há regras que forcem melhorias das condições de trabalho, mas sim dirigidas a não haver interrupções na exploração do trabalhador. A norma é, em si, contraditória, e reflete a dinâmica da sociedade desigual. Como disse Hespanha (2013, p. 19), o direito é "complexo na sua lógica interna".

A questão comparece como polêmica, pois evidencia a contradição da situação e, ao mesmo tempo, revela uma espécie de naturalização do interesse capitalista em norma de aparente proteção ao trabalhador.

Segunda polêmica: é possível um benefício específico para vítimas de acidentes do trabalho?

O auxílio-acidente era um benefício específico para acidentes de trabalho. A abrangência ampliada certamente aumentou o patrimônio jurídico do segurado, pois aquele vitimado por "acidente de qualquer natureza" e, portanto, não relacionado a acidente de trabalho e que restou sequelado, parcial e permanentemente incapacitado, poderá gozar desse benefício. Conforme estudado, a sua denominação, no entanto, continuou a mesma, e a expressão "acidente" que a compõe não se desliga facilmente de eventos vinculados a ambientes do trabalho. Assim, uma primeira conclusão acerca da abrangência estabelecida pela Lei nº 9.032/95 é que de fato houve a criação de um novo benefício, mas incluído em um já existente. O novo seria o auxílio-acidente previdenciário, identificado internamente no INSS pelo código B36, distinto do anterior e

ainda vigente, o auxílio-acidente por acidente de trabalho, codificado como B94. A falta de uma denominação diferenciada em seu recente nascedouro tende a confundir a sociedade e dificultar o acesso ao benefício, uma vez que antes havia a condição de se estabelecer o nexo causal entre acidente e ambiente, e agora isso se torna dispensável dada a ampliação.

Com a mudança estabelecida em 1995 no RGPS, passou a inexistir um benefício típico de acidente de trabalho que não houvesse o correspondente para acidentes ou doenças comuns, consolidando o seguinte quadro:

Quadro 3 – Situações e benefícios no Regime Geral da Previdência Social[1]

Situações	Benefícios	
	Comum	*Acidente de trabalho*
Incapacidade temporal e total	Auxílio-doença previdenciário ou comum (B31)	Auxílio-doença acidentário (B91)
Incapacidade parcial e permanente	Auxílio-acidente previdenciário (B36)	Auxílio-acidente por acidente de trabalho (B94)
Invalidez	Aposentadoria por invalidez previdenciária (B32)	Aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho (B92)
Morte	Pensão por morte previdenciária (B21)	Pensão por morte por acidente de trabalho (B93)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Residualmente, ainda existem beneficiários do auxílio-suplementar por acidente do trabalho (B95), previsto na Lei nº 6.367/76 e que a Lei nº 8.213/91 extinguiu. Com isso, o acidente de trabalho passou a ter tratamento similar ao evento comum, não relacionado

1 Quadro similar, relacionado ao que dispunha a Lei nº 6.367/76, é visto em Oliveira (1992, p. 255-257).

ao ambiente de trabalho, no que se refere às modalidades de benefícios. A distinção atual limita-se ao financiamento, sendo maior o pagamento de recolhimentos previdenciários para empregadores que mantêm ambientes com maior propensão e risco de acidentes de trabalho.

É possível que o paralelismo e a correspondência entre benefícios acidentários e não acidentários se justifiquem pela possibilidade de privatização do seguro acidente de trabalho, aventada fortemente ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso e parcialmente concretizada com a formulação da Emenda Constitucional nº 20, de 2008, ao alterar o art. 201 da Constituição, cujo parágrafo 10 assim diz: "Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado". (BRASIL, 1988)

Tal esforço, cumprindo o modelo da época de linhagem neoliberal, serviria, talvez, para um melhor planejamento dos interesses privados.[2] Outra hipótese é que a abrangência do auxílio para um evento não acidentário tenderia a permitir a não observância rigorosa para o registro do acidente de trabalho, tal qual parece ter ocorrido quando da equiparação entre auxílio-doença comum e auxílio-doença acidentário no tocante aos valores dos benefícios.[3]

Essa desconfiança se fundamenta também na absoluta ausência de políticas preventivas a agravos gerados ou incrementados a partir do ambiente de trabalho, ao longo do predomínio neoliberal no país.

Ao ampliar o benefício para as vítimas de eventos não acidentários do trabalho, a norma, de certa forma, mitigou a potencial rele-

---

2 O setor financeiro é o maior beneficiário da privatização da previdência e sua divulgação como alternativa à previdência pública tem sido contínua nas mídias defensoras das políticas neoliberais em todo o mundo, em um engenho que Alfredo Bosi (2010) chama de sincronização ideológica.

3 Antes, o valor do auxílio-doença comum era menor, correspondente a 71% do salário de benefício, e foi majorado ao equipara-se ao valor do auxílio-doença acidentário, isto é, 91%.

vância de uma política específica para revelar acidentes do trabalho e preveni-los. Talvez a geração do benefício não acidentário em 1995, acompanhado por uma nova denominação, reduzisse esse impacto, mas ainda assim caberia a reflexão: por que não diferenciar, quanto aos benefícios, o acidente do trabalho?

Por paradoxo, os servidores públicos, que também são vitimados por acidentes ou doenças do trabalho (ou moléstias, conforme a Lei nº 8.112/90), e que contam com legislações bem mais débeis quanto à proteção, prevenção e compensações sob a forma de benefícios, têm pressionado as diferentes esferas da administração pública para que a temática seja melhor regulamentada. O exemplo dos policiais militares baianos é um sinal dessa tendência.

Enfim, creio que uma política de estado que tenha caráter preventivo contra eventos que provoquem acidentes ou doenças do trabalho deve destacar tais tipos, para educar, registrar e revelar o que significam, os responsáveis, os sofrimentos que geram. Nesse sentido, benefícios previdenciários diferenciados provavelmente cumpririam essa função, de modo a se articular com outras áreas, como a saúde pública, a fiscalização das condições de trabalho e a prestação jurisdicional, com o objetivo de fortalecer ainda mais a prevenção.

Terceira polêmica: é jurídica a incompatibilidade entre auxílio-acidente e aposentadorias e pensões?

O auxílio-acidente justifica-se pela ocorrência de um dano material, sem descartar o dano moral, e sua concessão se qualifica como indenização ao prejuízo que teve o segurado. Trata-se de benefício de natureza indenizatória que não pode ser confundido com os demais benefícios, todos de natureza alimentar. É sob o argumento de que benefícios de naturezas distintas não devem se confundir que se infere ser a alteração introduzida pela Lei nº 9.528/97, espe-

cificamente quando torna incompatível o gozo do auxílio-acidente com o da aposentadoria e o da pensão, inconstitucional e injurídica, por quebrar a coerência da norma.

A justificativa política do poder executivo ao propor tal alteração se deu pela tentativa de reduzir os gastos da previdência social. Esse se tornou o motivo que mobilizou o parlamento nacional a aprovar a medida provisória que originou a Lei nº 9.528/97. A alteração foi recebida com ponderação pelos tribunais, que estabeleceram, posteriormente, uma redução no impacto da Lei ao considerar que doenças diagnosticadas ou acidentes ocorridos antes da publicação da Lei nº 9.528/97 permitiriam a compatibilidade dos benefícios, mesmo que concedidos após a Lei. (BOEIRA, 2009)

Exemplo desse posicionamento segue abaixo:

> Previdenciário e processo civil. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Cumulação de aposentadoria e auxílio acidente. Eclosão da moléstia anterior à edição da Lei nº 9.528/97. Agravo desprovido. I. De acordo com a jurisprudência assentada desta Corte, somente é possível a acumulação do auxílio acidente com a aposentadoria caso o acidente gerador da incapacidade tenha ocorrido antes da vigência da Lei nº 9.528/97. II. No caso dos autos, é incontroverso ser a redução da capacidade auditiva do segurado anterior de sua jubilação ocorrida em 1991, portanto, a percepção cumulativa dos benefícios é medida que se impõe. III. Agravo regimental desprovido. Acórdão (5ª Turma). [Processo: AgRg no AREsp 72439/RJ 2011/0259690-4, Relator Ministro GILSON DIPP. Julgado em 12/06/2012]. (BRASIL, 2012m)

Ocorre que a polêmica mais significativa ainda não foi devidamente enfrentada pelo judiciário. A questão é objetiva: existindo benefícios de naturezas distintas, um alimentar e outro indenizatório, com distintas fontes de financiamento, a concessão de um não poderia cancelar a concessão de outro. Não se deve confundir, nessa discussão, a hipótese de suspensão do auxílio-acidente en-

quanto o segurado receber o auxílio-doença, pois no caso previsto na Lei nº 9.528/97 haveria o cancelamento do auxílio-acidente quando da concessão da aposentadoria.

Deve-se perceber que o auxílio-acidente, conforme discutido até aqui, diz respeito a algo que ocorreu e que deixou marcas e sequelas para o segurado, que provavelmente lhe provocará perdas econômicas, pois sua capacidade produtiva restará afetada. Assim, o INSS paga um determinado valor ao segurado após a liberação deste para voltar ao mercado de trabalho, como compensação indenizatória ao dano material sofrido.

O pagamento dessa indenização não será de uma vez, mas mensal. Assim, o valor total da indenização, considerando a hipótese de somatório dos valores mensalmente pagos, dependerá de dois fatores: 1) do valor do salário-benefício, base de cálculo do auxílio-acidente; e 2) quanto tempo viverá o segurado.

Com a Lei nº 9.528/97, esse segundo fator teria uma alternativa: caso o segurado se aposente, será antecipado o marco final do auxílio-acidente – ao invés da morte, o benefício indenizatório seria encerrado com a concessão da aposentadoria. Evidente que, conforme a Lei, o segurado já aposentado, continuando a trabalhar, ao ser vítima de acidente que venha a sequelá-lo, não teria direito ao auxílio-acidente a acumular-se com sua aposentadoria após voltar a ter condições mínimas de trabalho. A introdução de um "bloqueio" que impeça a vitaliciedade do auxílio-acidente me parece de uma injustiça relevante, pois cria possibilidades díspares do *quantum* indenizatório, a partir da proximidade, ou não, do segurado conseguir se aposentar.

Hipoteticamente, se dois segurados sofrem de graves doenças, recentemente manifestadas, e que lhes provocarão sequelas que comprometerão a plena capacidade produtiva, ambos com o mesmo salário benefício, aquele mais próximo da concessão da aposentadoria receberá uma indenização menor, desconsiderando o

valor mensal do auxílio-acidente, mas considerando o valor total, ao longo dos anos, a ser pago pelo INSS. Isto é, a regra da incompatibilidade introduz um elemento que não tem qualquer relação com o fato gerador da indenização e que acaba por promover um tratamento diferenciado a partir da idade ou do tempo de contribuição, fatores que envolvem o direito à concessão de aposentadoria.

A incompatibilidade provoca uma discriminação ao segurado que se encontra próximo à aposentadoria e que, portanto, contribuiu mais ao regime de previdência. Algo que se configura em contradição em vista do esforço desse segurado ao longo dos anos de labor e que, em termos jurídicos, se identifica como uma falta de coerência, uma desarmonia da norma, pois o dano material justificador da indenização não dependeu, para ser estabelecido, daqueles fatores que evidenciariam uma perspectiva de aposentação em maior ou menor tempo.

Se esses fatores são dispensáveis para compor a indenização (auxílio-acidente), mas úteis para constituir o direito a outro benefício, de natureza alimentar (aposentadoria), verifica-se a desarmonia quanto à utilização desses fatores – critérios estranhos ao estabelecimento do auxílio-acidente enquanto direito – para definir o valor da indenização, sempre considerando a quantidade de parcelas mensais a ser recebida pelo segurado até que este se aposente.

O INSS, ao cancelar o auxílio-acidente para o segurado que tem concedida a aposentadoria, inclui o valor do auxílio no cálculo do salário benefício para efeito de cálculo dos proventos da aposentadoria. Isso apenas minimiza a perda do segurado, além de confundir benefícios de naturezas distintas, conforme argumentado até aqui. Com isso, o equívoco permanece e o segurado continua a ter sua justa indenização parcialmente prejudicada, por meio de redução do valor ou do seu cancelamento.

Em se tratando a indenização de um benefício (o auxílio-acidente) que tem a peculiaridade de, em seu formato, ser pago por mês, o seu cancelamento pelo INSS sob a alegação de incompatibilidade com aposentadoria ou pensão provoca a redução do valor, repita-se, considerando o total de meses que deveria receber até a morte. Nessa hipótese, o texto constitucional (art. 194) não deixa dúvidas quanto ao equívoco da incompatibilidade, que é o que veda a redução do valor do benefício:

> Art. 194. (...)
> Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da Lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
>
> [...]
>
> IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
>
> (BRASIL, 1988)

O judiciário ainda não apreciou a incompatibilidade entre auxílio-acidente e aposentadoria nos termos aqui colocados, embora tenha julgado a inadequação de incompatibilizar direitos de naturezas distintas. A decisão abaixo, do TST, em vetor oposto, evidencia a legalidade e possibilidade de cumulação entre indenização por danos materiais (para efeito de analogia, equiparável ao auxílio-acidente) e benefício previdenciário alimentar (a aposentadoria):

> [...]
>
> O Regional assim se manifestou sobre a matéria, a fls. 418:
>
> – Pondere-se, que não existe incompatibilidade entre o recebimento de indenização por dano moral e material e o recebimento de benefício previdenciário pago pelo INSS, pois o fato gerador e o objetivo das verbas são totalmente distintos.
>
> O pagamento da pensão, que tem origem na existência do dano e na culpa do empregador, visa, nesse caso, uma inde-

nização pela ofensa à integridade física do trabalhador. Já o benefício pago pelo INSS independe da apuração da culpa e tem por objetivo garantir a sobrevivência do obreiro, que não mais será absorvido pelo mercado de trabalho.

Além do caráter pedagógico de que se reveste a indenização, esta também não se confunde com a aposentadoria por incidir também na perda de oportunidades que ele teria no muito tempo de vida que lhe resta.

A Recorrente sustenta que o benefício previdenciário pago em decorrência do acidente sofrido pelo Reclamante e a indenização deferida nos presentes autos têm o mesmo fato gerador, portanto, o pagamento concomitante das duas verbas é vedado pelo nosso ordenamento jurídico. Requer que seja compensado da pensão deferida o valor pago ao Reclamante pelo INSS. Diz violados os artigos 884 e 950 do CCB.

Não se constata a ocorrência de violação dos artigos 884 e 950 do CCB, considerando a natureza diversa atribuída ao pagamento dos benefícios previdenciários, cujo direito decorre do infortúnio sofrido pelo empregado, e a indenização pleiteada nos autos, aquilatada pela responsabilidade civil do empregador pela dinâmica que culminou com o fato gerador do evento danoso.

Para efeitos previdenciários, a aposentadoria por invalidez dá-se quando o segurado for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência (art. 42 da Lei n.º 8.213/91). Já a responsabilidade civil do empregador tem amparo no art. 7.º, XXVIII, da Constituição Federal e 950 do CCB. Para efeitos do referido art. 950 do CCB, basta que a inabilitação se dê com relação à atividade que exercia a vítima, hipótese em que o valor do pensionamento deverá a ela corresponder.

Nesse sentido a jurisprudência iterativa desta corte:

– Recurso de Embargos em Recurso de Revista. Acórdão embargado publicado sob a égide da Lei nº 11.496/2007. Doença

ocupacional. Dano material. Pensão mensal vitalícia. Cumulação com benefício previdenciário e complementação de aposentadoria. 1. Os danos materiais decorrentes de acidente do trabalho ou doença profissional abrangem, segundo a dicção do art. 950 do Código Civil, as despesas com o tratamento e os lucros cessantes, até o fim da convalescença – a ser entendida como a cura da enfermidade ou a consolidação das lesões –, e pensão correspondente à importância do trabalho para o qual houve a inabilitação, total ou parcial, a partir do fim da convalescença. 2. Em relação à indenização por lucros cessantes e à pensão mensal vitalícia, é de se notar que não se confundem, embora visem a finalidade semelhante, distinguindo-se, tecnicamente, quanto ao momento a que se refere o pagamento. Constatada a incapacidade para o trabalho, após a convalescença, exsurge a obrigação de pagar pensão mensal correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou a vítima, ou da depreciação que sofreu, não havendo falar em necessidade de aferição de lucros cessantes nesse momento. 3. À luz do artigo 121 da Lei nº 8.213/91, – o pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente de trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem –. 4. A responsabilidade civil do empregador, no caso de acidente do trabalho ou doença ocupacional, emana do dano sofrido pelo empregado, com nexo de causalidade na atividade profissional por ele desempenhada, e resulta de imposição legal do direito comum, de natureza civil-trabalhista. O benefício previdenciário, em outro vértice, decorre diretamente das contribuições pagas pelo trabalhador e pela empresa ao Seguro Social, e tem natureza previdenciária, com cobertura integral do risco. Inviável, nesse passo, qualquer dedução ou compensação entre parcelas de natureza jurídica e origem diversas, constatada, aliás, a opção do legislador – por meio dos arts. 7.º, XXVIII, da Constituição da República e 121 da Lei nº 8.213/91 – pela autonomia entre tais institutos. 5. A complementação de aposentadoria, a seu turno, é benefício oriundo de relação jurídica anexa ao contrato de trabalho – mas também de natureza previdenciária, embora privada –, propor-

cionada por entidade fechada de previdência complementar, acessível a todos os empregados da empresa patrocinadora, indistintamente, à qual aderem voluntariamente e contribuem para seu custeio, conforme regulamento próprio. 6. Se a previdência complementar tem por escopo justamente suprir a diferença verificada entre o teto da aposentadoria paga pelo Regime Geral de Previdência Social e o salário auferido pelo empregado na ativa, é de se concluir que a aposentadoria e sua complementação detêm natureza – securitária – e finalidade similares, a inviabilizar, por qualquer ângulo, a possibilidade de compensação ou dedução com a pensão mensal paga pelo empregador em virtude da incapacidade para o trabalho, advinda de acidente ou doença ocupacional. 7. Ademais, cumpre atentar que a complementação é instituída em benefício do empregado e, não, do empregador, sob pena de se transmudar sua natureza para a de uma espécie de seguro de responsabilidade civil em favor deste último. 8. A se pensar de modo diverso, eventual compensação acarretaria o enriquecimento ilícito da empresa – e não do empregado –, além de poder redundar em indesejável situação de igualdade entre desiguais, na qual o trabalhador que recebesse salário abaixo do teto da Previdência Social, ou, ainda que auferisse valor superior, optasse por não aderir ao plano de previdência privada, não sofreria qualquer desconto a esse título durante todo o curso do pacto laboral e, ao adquirir eventual direito à pensão mensal em consequência de infortúnio do trabalho, passaria a obter ganho mensal em montante proporcionalmente idêntico ao daquele que sempre contribuiu para a complementação de aposentadoria. Precedentes desta Subseção e do STJ (TST-E-ED-RR-84100-19.2006.5.18.0011, Relatora Ministra: Rosa Maria Weber, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, DEJT 25/3/2011.)

– Recurso de Revista – Doença profissional incapacitante – Pensão mensal vitalícia – Benefício previdenciário – Natureza distinta. A pensão mensal vitalícia (indenização material) e a aposentadoria por invalidez (benefício previdenciário) não se confundem e decorrem de relações jurídicas absolutamen-

te distintas, podendo ser recebidas concomitantemente, sem qualquer impedimento ou compensação. Aplicação dos arts. 7.º, XXVIII, da Constituição Federal e 121 da Lei n.º 8.213/91 (TST-RR– 131600-48.2005.5.04.0030, Relator Ministro: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, 1.ª Turma, DEJT 19/4/2011.)

– Recurso de Embargos. Embargos. Indenização por dano material e benefício previdenciário – Cumulação. Não há impedimento legal no percebimento concomitante do benefício previdenciário relativo ao auxílio acidente permanente e de pensão a título de dano material pelo ilícito praticado pela empregadora. O percebimento do benefício previdenciário não implica a exclusão, em absoluto, da reparação pelo dano material causado ao reclamante em decorrência de ilícito praticado pela empresa, por se tratar de verbas de natureza e fontes distintas, não havendo se falar em pagamento apenas dos valores relativos à diferença pela perda salarial. Embargos conhecidos e desprovidos (E-RR-25800-58.2006.5.03.0051, Data de Julgamento: 29/4/2010, Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Divulgação: DEJT 7/5/2010). Portanto, a cumulação dos dois institutos indenizatórios não afronta os artigos 884 e 950 do CCB, pois diversa a natureza dos institutos. Não conheço, no particular.

[...]

[Isto posto, acordam os Ministros da Quarta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, unanimemente, não conhecer integralmente do Recurso de Revista da Reclamada, nos termos da fundamentação.

Brasília, 31 de agosto de 2011.

Maria de Assis Calsing
[Ministra Relatora].

(BRASIL, 2011)

Ao julgar ação direta de inconstitucionalidade que tinha por objetivo questionar alteração no art. 453 da CLT, proporcionada pela Lei nº 9.528/97, como parte da reforma trabalhista/previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso (FREITAS, 2000), o Supremo Tribunal Federal, de certa forma, entrou parcialmente nesse debate sobre as distintas naturezas de direitos e benefícios e sua compatibilidade.

O STF julgou inconstitucional a modalidade ali proposta de cessação compulsória do contrato de trabalho proposta pelo projeto neoliberal, o que se daria diante da concessão, pelo INSS, da aposentadoria espontânea ao trabalhador. Essa ingerência da área previdenciária na seara trabalhista foi rechaçada pela Corte. Infere-se que a distinção estabelecida pelo STF nesses dois campos do direito, que caminham juntos em outros tantos institutos, tem como uma das justificativas a diferenciação entre as naturezas de direitos e benefícios que não podem se confundir ao ponto de provocar prejuízos ao trabalhador ou ao segurado.

A distinção torna-se explícita ao identificarmos, de um lado, a aposentadoria como um benefício de natureza alimentar, e de outro lado, as verbas rescisórias trabalhistas como indenizatórias. Objetivamente, aquele benefício alimentar não teria o poder de impedir a indenização trabalhista.

É nesse ponto que a decisão do STF traz ao debate ora proposto argumento em prol do questionamento da novidade introduzida pela Lei nº 9.528/97, que também alterou a Lei nº 8.213/91 para encurtar o período de recebimento do auxílio-acidente, ressaltando o caráter neoliberal das mudanças propostas pelo governo federal de então.

Segue abaixo a decisão do STF:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 3º da Medida Provisória nº 1.596-14/97, convertida na Lei nº 9.528/97, que adicionou ao artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho

um segundo parágrafo para extinguir o vínculo empregatício quando da concessão da aposentadoria espontânea. Procedência da ação. 1. A conversão da medida provisória em Lei prejudica o debate jurisdicional acerca da "relevância e urgência" dessa espécie de ato normativo. 2. Os valores sociais do trabalho constituem: a) fundamento da República Federativa do Brasil (inciso IV do artigo 1º da CF); b) alicerce da Ordem Econômica, que tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e, por um dos seus princípios, a busca do pleno emprego (artigo 170, caput e inciso VIII); c) base de toda a Ordem Social (artigo 193). Esse arcabouço principiológico, densificado em regras como a do inciso I do artigo 7º da Magna Carta e as do artigo 10 do ADCT/88, desvela um mandamento constitucional que perpassa toda relação de emprego, no sentido de sua desejada continuidade. 3. A Constituição Federal versa a aposentadoria como um benefício que se dá mediante o exercício regular de um direito. E o certo é que o regular exercício de um direito não é de colocar o seu titular numa situação jurídico-passiva de efeitos ainda mais drásticos do que aqueles que resultariam do cometimento de uma falta grave (sabido que, nesse caso, a ruptura do vínculo empregatício não opera automaticamente). 4. O direito à aposentadoria previdenciária, uma vez objetivamente constituído, se dá no âmago de uma relação jurídica entre o segurado do Sistema Geral de Previdência e o Instituto Nacional de Seguro Social. Às expensas, portanto, de um sistema atuarial-financeiro que é gerido por esse Instituto mesmo, e não às custas desse ou daquele empregador. 5. O Ordenamento Constitucional não autoriza o legislador ordinário a criar modalidade de rompimento automático do vínculo de emprego, em desfavor do trabalhador, na situação em que este apenas exercita o seu direito de aposentadoria espontânea, sem cometer deslize algum. 6. A mera concessão da aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego. 7. Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho, introduzido pela Lei nº 9.528/97. (BRASIL, 2006b)

Em que pese haver, por enquanto, posição pacificada em torno da incompatibilidade, espera-se que o aprofundamento teórico da questão provoque divergências, a fim de que o tema seja tratado de uma maneira mais refinada no ponto de vista jurídico.

Quarta polêmica: há reflexos do auxílio-acidente na relação trabalhista?

No caso do segurado empregado que retorna após o auxílio-doença e constatado pelo INSS a existência de sequela consolidada e a consequente limitação produtiva em relação ao serviço que prestava antes do afastamento, a empresa é obrigada a colocá-lo em função compatível com atividades que não venham a agravar as lesões. Entende-se que a concessão do benefício em si já atesta essa situação, mas o INSS poderá emitir também documentação que indique essa necessidade, mesmo que o segurado não tenha passado pela reabilitação profissional oferecida pela previdência social.

Há efeitos distintos para os beneficiários do auxílio-acidente, isso porque aqueles que foram vítimas de acidentes ou lesões ocupacionais gozarão de garantias específicas em relação àquelas vítimas de acidentes comuns. É o caso do que dispõe o art. 118 da Lei nº 8.213/91, ao garantir o emprego por no mínimo 12 meses após o retorno daquele segurado afastado ao INSS por acidente de trabalho.

A interpretação deste dispositivo foi ainda mais esclarecida pelo Tribunal Superior do Trabalho, por meio da súmula 378, que incluiu como titular do direito à estabilidade o empregado contratado por tempo determinado:

> Estabilidade provisória. Acidente do trabalho. art. 118 da Lei nº 8213/1991. Constitucionalidade. Pressupostos. (Conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 105 e 230 da SDI-1 – Res. 129/2005, DJ 20.04.2005)

> I – É constitucional o artigo 118 da Lei nº 8.213/1991 que assegura o direito à estabilidade provisória por período de 12 meses após a cessação do auxílio-doença ao empregado acidentado. (ex-OJ nº 105 – Inserida em 01.10.1997)
>
> II – São pressupostos para a concessão da estabilidade o afastamento superior a 15 dias e a conseqüente percepção do auxílio doença acidentário, salvo se constatada, após a despedida, doença profissional que guarde relação de causalidade com a execução do contrato de emprego. (Primeira parte – ex-OJ nº 230 – Inserida em 20.06.2001)
>
> III – O empregado submetido a contrato de trabalho por tempo determinado goza da garantia provisória de emprego decorrente de acidente de trabalho prevista no art. 118 da Lei nº 8.213/91. (BRASIL, 2012n)

As polêmicas sobre a questão tendem a se voltar exatamente para a hipótese de auxílio-acidente decorrente de acidente do trabalho, pelo liame estreito que o direito ambiental do trabalho promove entre o direito previdenciário e o direito do trabalho.

Um exemplo hipotético: um trabalhador afastado ao INSS com diagnóstico de lesão ocupacional provocada ou agravada por ambiente contaminado por agentes agressivos à saúde retorna ao serviço sendo-lhe concedido o auxílio-acidente; esse trabalhador, antes do afastamento, não percebia o adicional de insalubridade e nem tinha seu tempo enquadrado em Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) – que se revelou omisso – elaborado pela empresa como compatível à aposentadoria especial; diante disso, há de se refletir: deve a empresa passar a pagar o adicional de insalubridade? O PPP deve ser revisto em face da ocorrência da doença?

Ora, tanto o adicional quanto a aposentadoria especial se pautam no risco à saúde, e a situação fática revelaria que o risco, mesmo que não reconhecido pelo empregador, havia se concretizado.

Mesmo que a empresa continue a não pagar o adicional de insalubridade e não corrija o PPP, é razoável que a situação previdenci-

ária seja considerada como prova pelo Judiciário Trabalhista quando da apreciação da questão.

O auxílio-acidente decorrente de acidente do trabalho pode revelar também a necessidade de alterações no ambiente de trabalho ou deixar em alerta o sistema de vigilância sanitária e epidemiológica voltada à saúde do trabalhador. (BRASIL, 1988, Art. 200, II)

Quinta polêmica: é possível estender o auxílio-acidente aos regimes previdenciários próprios?

A regulamentação de um benefício que corresponda à hipótese de incapacidade parcial e permanente é plenamente possível em regimes previdenciários de servidores públicos, que compõem os chamados regimes próprios.

Questão pertinente seria a barreira de que um servidor não poderia assumir outro cargo, que não aquele ao qual fora classificado em concurso público, diante da hipótese de incapacidade parcial e permanentemente para continuar a ocupar o cargo original. Nesse caso, deve-se buscar alternativas para tentar manter o servidor no cargo ao qual fora nomeado, sempre dentro da legalidade, como a redução da carga horária até o limite que possa continuar a exercê-lo, ou verificar se as tarefas e atividades inerentes ao cargo permitiriam alterações em seu exercício respeitando-se os limites impostos pelas sequelas consolidadas.

A comparação mais significativa pode ser feita com o regime dos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112/90, que regulamenta o vínculo estatutário entre servidores e União. Trata-se da norma que abrange o maior número de servidores públicos no país e que serve para o exame de viabilidade do benefício nos moldes do regime geral.

O regime jurídico único prevê apenas um benefício de natureza indenizatória aos servidores, que é o auxílio moradia (BRASIL,

1990, Art. 51), cujo propósito em nada se relaciona com o objeto ora examinado. Já entre os benefícios do Plano de Seguridade Social, não há indenização como o auxílio-acidente e os "auxílios" são de natureza alimentar: o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e o auxílio-reclusão, todos previstos no artigo 185.

A hipótese de incapacidade é prevista apenas como uma característica da invalidez, pré-requisito para a concessão de uma das modalidades de aposentadoria do servidor. (BRASIL, 1990, Art. 186) Já a doença ocupacional é tratada como moléstia profissional e equiparada à doença grave para efeitos de justificar a concessão da aposentadoria. (BRASIL, 1990, Art. 186, 190)

Há previsão para que o servidor se afaste do serviço público temporariamente, com garantia da remuneração como se na ativa estivesse e desde que inspecionado por junta médica, em duas hipóteses: para tratamento de saúde (BRASIL, 1990, Art, 202) e por acidente em serviço (BRASIL, 1990, Art. 211), tais como o auxílio-doença previdenciário e o auxílio-doença acidentário do regime geral da previdência social, respectivamente. Portanto, a hipótese de incapacidade parcial e permanente não consta da Lei. Inovações como a da nova Lei do Estado da Bahia mostram-se mais próximas à possibilidade de introdução de um dispositivo como o auxílio-acidente.

Os cuidados com a saúde do trabalhador ainda não foram introduzidos devidamente no cotidiano dos servidores e das administrações públicas. A ausência de uma regra específica na Lei nº 8.112/90 reflete o que, em geral, ocorre em outras esferas. A regulamentação de um benefício como o auxílio-acidente, voltado para o trabalhador sequelado e com redução na capacidade produtiva, não é apenas necessária pela lacuna que há nesses casos, mas se vinculado ao acidente (ou moléstia) do trabalho pode auxiliar na apuração quantitativa dos eventos, na investigação dos ambientes de trabalho e, posteriormente, em alterações nesses ambientes para que deixem de provocar acidentes ou doenças. Afinal, o ambiente de trabalho

equilibrado e saudável de que tratam os artigos 200, II, e 225, *caput* da Constituição, se estende a todos os trabalhadores, aí incluídos os servidores públicos. O descompasso entre os dados coletados nos Anuários Estatísticos da Previdência Social, referentes aos trabalhadores inscritos no regime geral, e os dados dos servidores públicos é, neste sentido, abissal.

Mesmo que não tenha a denominação de auxílio-acidente, é viável e necessária a introdução de um benefício com essa natureza. Não se trata apenas de se garantir mais um direito aos servidores públicos, mas também de se articular uma efetiva política de informações e dados sobre acidentes entre servidores. Uma política de saúde de evidente caráter público. Melhor seria que essa alteração ocorresse a partir do regime jurídico único, não apenas por ser a norma que atinge uma quantidade maior de servidores, mas por ser aquela que, desde a sua criação, se tornou referência para as regulamentações de servidores estaduais e municipais.

Enfim, o direito ao auxílio-acidente, para a sua concreção enquanto parte da política de seguridade social garantida pela Constituição Federal, necessita ser amplo e profundamente conhecido pela sociedade, até como meio de se assegurar o Estado Democrático de Direito. As ocorrências de acidentes e doenças do trabalho devem igualmente ser de conhecimento da sociedade, assim como as medidas preventivas. Nesse ambiente, é fundamental que o meio ambiente de trabalho seja cada vez mais discutido em todos os âmbitos sociais, nas esferas da administração pública e popularizado nos meios acadêmicos, profissionais, sindicais e de fiscalização pública.

Referências

ADAILTON, F. Familiares de vítimas de explosão ainda lutam por justiça. *A tarde*, Salvador, jun. 2016. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/noticias/1779925-familiares-de-vitimas-de-explosao-ainda-lutam-por-justica>. Acesso em: 17 set. 2015.

ALVAREZ, S. E. Feminismos e antirracismo: entraves e intersecções. entrevista com Luiza Bairros, ministra da secretaria de políticas de promoção da igualdade racial (Seppir). *Revista estudos feministas,* Florianópolis, v. 20, n. 3, set./dez. 2012.

AMADO, F. *Direito e processo previdenciário sistemático*, 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

BACHU, T. F.; AIELLO, M. L. *Teoria e Prática do Direito Previdenciário.* São Paulo: Lemos & Cruz, 2009.

BALDEZ, M. L. Anotações sobre direito insurgente. *Captura Criptica: direito política, atualidade*, Florianópolis, v. 1, n. 3, jul./dez. 2010.

BALERA, W. *Legislação previdenciária anotada*. São Paulo: Conceito, 2011.

BERTAGNI, R. F. S.; MONTEIRO, A. L. *Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BIAVASCHI, M. B. O Impeachment e os direitos sociais do trabalhador: caminhos de uma ordem mais desigual. In: PRONER, C. et al. (Org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016. p. 267-269.

BOEIRA, A. P. *A Cumulação de auxílio acidente e aposentadoria por tempo de serviço/contribuição.* Leme, SP: Mundo Jurídico, 2009.

BOSI, A. *Ideologia e contraideologia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BRAGANÇA, K. H. *Direito previdenciário.* 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2011. (v. 1).

BRANDÃO, C. *Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador,* 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999.

BRASIL. Decreto nº 13.498, de 12 de março de 1919. Approva o reguamento para a execução da Lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, sobre as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 14 mar. 1919.

BRASIL. Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934. Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos accidentes do trabalho e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 jul. 1934.

BRASIL. Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967. Aprova o Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Pode Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1967a.

BRASIL. Decreto-Lei nº 293, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre o seguro de acidentes do trabalho. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Pode Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967b.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939. Reorganiza o instituto de aposentadoria e pensões da estiva. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Rio de Janeiro, 21 jun. 1939.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944. reforma da Lei de acidentes do trabalho. *Diário Oficial [Da] República Federativa do Brasil,* Rio de Janeiro, 13 nov. 1944.

BRASIL. Lei complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 30 da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de

dezembro 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967. Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Pode Executivo, Brasília, DF, 18 set. 1967c.

BRASIL. Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976. Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Pode Executivo, Brasília, DF, 21 out. 1976.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Poder Legislativa, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez 1990.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Pode Executivo, 25 jul. 1991b.

BRASIL. Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.* Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. Brasília, DF, 2006a. (Série 1993-2011).

BAHIA. Secretária da Segurança Pública. Lei nº 7.990 de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, 2001.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (1. Região). Constitucional. Previdenciário E Processual Civil. Acidente De Trabalho. Concessão De Auxílio-Acidente. Competência Da Justiça Estadual. Art. 109, I, Da Cf/88. Súmulas 501/Stf E 15/Stj. Remessa Dos Autos Do Tribunal Estadual Competente. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 30 ago. 2006c.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (1. Região). Previdenciário. Mandado de Segurança. Adequação da via eleita. Aposentadoria proporcional. Concessão. Conversão de tempo especial em comum. Comprovação. Ruído. Legislação aplicável. Auxílio acidente. Efeitos patrimoniais. Juros. Correção monetária. Relator: Juiz Guilherme Mendonça. *Diário Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região*, Brasília, DF, 3 abr. 2012p.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (1. Região). Processual civil e civil. Responsabilidade civil. Acidente de trabalho Negligência do empregador. Ação regressiva. *Diário Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região,* Brasília, DF, 18 abr. 2012f.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acidente de Trabalho. Trabalhador acometido de disacusia neurosensorial bilateral em razão do trabalho por ele desenvolvido. Irrelevância de disacusia em grau mínimo. Possibilidade de agravamento da lesão se exercida a função habitual em qualquer ambiente ruidoso. Benefício devido. Relator: Desembargador Manoel Moreira. *Diário da Justiça Eletrônica*, Brasília, DF, 7 maio 1998b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (1. Região). Previdenciário. Mandado de Segurança. Adequação da via eleita. Aposentadoria proporcional. Concessão. Conversão de tempo especial em comum. Comprovação. Ruído. Legislação aplicável. Auxílio acidente. Efeitos patrimoniais. Juros. Correção monetária. Relator: Juiz Federal Guilherme

Mendonça. *Diário Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região,* Brasília, DF, 12 abr. 2012e.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (1. Região). *União e do Estado da Bahia devem indenizar parentes de vítimas de acidente em fábrica de fogos de artifício*. Bahia, 2013. Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/noticias/111917215/uniao-e-do-estado-da-bahia-devem-indenizar-parentes-de-vitimas-de-acidente-em-fabrica-de-fogos-de-artificio>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Agravo legal. Decisão monocrática. Cpc, Art. 557. Ação regressiva. Inss. Acidente de Trabalho. Ressarcimento dos valores dispendidos para pagamento de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Normas de segurança do trabalho não observadas. Prazo prescricional aplicável à espécie. Trienal. Art. 206, §3º, do Código Civil. Recurso desprovido. Relatora: Juíza Federal Convocada Raquel Perrini. *Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região,* São Paulo, 15 fev. 2012g.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 4ª Região. Civil e previdenciário. Acidente de trabalho. Ação regressiva do INSS contra o empregador. Art. 120 da Lei nº 8.213/91. Dever do empregador de ressarcir os valores despendidos pelo INSS em virtude da concessão de benefício previdenciário. Culpa concorrente do segurado não demonstrada. Responsabilidade da empresa quanto à adoção e observância das medidas de proteção à segurança do trabalhador. Constituição de capital. Descabimento. Apelos desprovidos. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. *Diário da Justiça Eletrônico,* Porto Alegre, 17 maio 2012h.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 4ª Região. Processo civil. Responsabilidade civil. Acidente do trabalho. Ação regressiva contra empregador. Art. 120 da Lei nº 8.213/91. Culpa exclusiva. Morte. Pensão. Constituição de capital. Art. 602 do CPC. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. *Diário da Justiça Eletrônica*, Porto Alegre, 26 abr. 2012i.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 4ª Região. Previdenciário. Auxílio acidente. Salário-de-Benefício. Art. 201, § 2º CF e art. 33 Lei de Benefícios. Renda do benefício inferior ao salário mínimo. Possibilidade. Art. 86, § 1º da Lei nº 8.213/91. Valor da causa. Competência dos Juizados Especiais

Federais. Art. 3º da Lei nº 10.259/01. Relator: Desembargador Federal Rogério Favreto. *Diário da Justiça Eletrônica*, Porto Alegre, 17 abr. 20120.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 5ª Região. Civil e previdenciário. Ação regressiva. Pagamento de benefício decorrente de acidente de trabalho. Normas de segurança. Negligência do empregador. Ressarcimento devido. Constituição de capital. Não cabimento. Relator: Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. *Diário da Justiça Eletrônico*, Salvador, 11 mai. 2012j.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 5ª Região. Civil e previdenciário. Apelação cível e remessa oficial. Acidente de trabalho. Competência da Justiça Federal. Prescrição. Não configuração. Inexistência de cerceamento de defesa. Inobservância das regras de proteção e segurança do trabalhador. Pagamento de benefício decorrente de acidente. Ação regressiva do INSS. Procedência. Recursos improvidos. Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt. *Diário da Justiça Eletrônico*, Salvador, 10 mai. 2012l.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. artigo 3º da medida provisória nº 1.596-14/97, convertida na Lei nº 9.528/97, que adicionou ao artigo 453 da consolidação das leis do trabalho um segundo parágrafo para extinguir o vínculo empregatício quando da concessão da aposentadoria espontânea. procedência da ação. Relator: Ministro Carlos Britto. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 11 out. 2006b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. INSS. Ação Regressiva de Cobrança. Benefício de pensão por morte acidentária. Responsabilidade solidária das rés. Negligência. Descumprimento de normas de segurança. Ressarcimento com gastos decorrentes de concessão de benefício. Constituição de capital. Relator: Desembargador Federal Poul Erik Dyrlund. *Diário da Justiça Eletrônica,* Brasília, DF, 8 fev. 2012b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial: Aresp 190432 Sp 2012/0120725-9. Relator: Ministra Assusete Magalhães. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 7 abr. 2005b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça . Agravo Regimental. Recurso Extraordinário. Previdenciário. Auxílio acidente. Cálculo. Lei nº 9.032/95.

Data da propositura da ação. Possibilidade. Relator: Ministro Ayres Brito. *Diário da Justiça Paraná,* Paraná, 19 jun. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Direito Previdenciário. Benefícios em Espécie. Auxílio-Acidente (Art. 86). Direito previdenciário. Pedidos Genéricos. Relativos aos Benefícios em Espécie. Relator: Minintro Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 8 jun. 2011d.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Agravo regimental no agravo de instrumento contra decisão que negou provimento ao agravo de instrumento. Auxílio-acidente. Ausência de concessão de auxílio-doença e de requerimento administrativo. Termo inicial. Data da citação. Agravo regimental do INSS desprovido. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 maio 2010a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Benefício previdenciário. Disacusia. Grau mínimo. Súmula nº 44/STJ. Incidência. Juros de mora. Lei nº 1.960/09. Aplicação imediata. Relator: Ministro Og Fernandes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 nov. 2011a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental no recurso especial. Crime contra a administração pública. Peculato. Aplicação do princípio da insignificância. Impossibilidade. Precedentes. Relator: Ministro Adilson Vieira Macabu. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1 fev. 2012c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Auxílio acidente. Requisitos. Art. 86 da Lei nº 8.213/91 (com a redação dada pela Lei nº 9.528/97). Redução da capacidade laboral. Relator: Ministro Og Fernandes. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 15 jun. 2011b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. INSS. Ação regressiva. Acidente de trabalho. Normas de segurança do trabalho não observadas. Art. 20 da Lei nº 8.213/91. Prescrição. Art. 206, § 3º, v, do código civil. Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 12 jul. 2010c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário e civil. Responsabilidade civil. Acidente de trabalho. Ação regressiva ajuizada pelo INSS contra o empregador. Relator: Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 jul. 2005c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário e processo civil. Benefício previdenciário decorrente de acidente de trabalho. Ação regressiva proposta pelo inss em desfavor do empregador. Art. 120 da Lei 8.213/91. Denunciação da lide à empresa tomadora de serviço. Impossibilidade de condenação exclusiva do denunciado. Recurso especial desprovido. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 19 ago. 2010d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário e processo civil. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Cumulação de aposentadoria e auxílio acidente. Eclosão da moléstia anterior à edição da Lei nº 9.528/97. Agravo desprovido. Relator: Ministro Gilson Dipp. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 jun. 2012m.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Agravo regimental em agravo de instrumento. Benefício de auxílio-acidente. Moléstia reversível. Irrelevância. Agravo improvido. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 24 maio 2005a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Auxílio acidente. Salário-de-Benefício. Art. 201, § 2º CF e art. 33 Lei de Benefícios. Renda do benefício inferior ao salário mínimo. Possibilidade. Art. 86, § 1º da Lei nº 8.213/91. Valor da causa. Competência dos Juizados Especiais Federais. Art. 3º da Lei nº 10.259/01. Relator: Desembargador Federal Rogério Favreto. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 17 abr. 2012d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Concessão de benefício diverso do requerido. Sentença extra petita não configurada. Auxílio acidente. Termo inicial. Antecipação dos efeitos da tutela na sentença. Possibilidade. Imposição de multa afastada. Relator: Desembargador Federal Francisco de Assis Betti. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 3 dez. 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Recurso especial Representativo da controvérsia. Auxílio-Acidente. Lesão mínima.

Direito ao Benefício. Relator: Ministro Celso Limongi. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 14 maio 2010b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de revista patronal. Relator: Maria de Assis Calsing. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, DF, 14 set. 2011c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Responsabilidade Civil. Acidente em serviço. Pensão por morte. Ação de regresso pelo Inss. Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira. *Diário da Justiça Eletrônica*, Brasília, DF, 18 jan. 2012a.

BRASIL. Superior Tribunal do Trabalho. Acidente de Trabalho. Relator: Desembargador José Geminiano da Conceição. *Diário eletrônico da Justiça da Bahia*, Bahia, 2001.

BRASIL. Superior Tribunal do Trabalho. Súmula nº 378. Estabilidade provisória. Acidente do trabalho. Art. 118 da Lei nº 8.213/1991. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*, Brasília, DF, set. 2012n.

BRASIL. Superior Tribunal do Trabalho. Apelação Cível – Procedimento Sumário. Auxílio Acidente. Exigibilidade desde o oficial reconhecimento da ocorrência cessatória ou restringente da capacidade laboral. Exercício postulatório incomplexo e rotineiro. Honorários advocatícios parcimoniosamente fixados. Relator: Desembargador Jorge Mendes Magalhães. *Diário eletrônico da Justiça da Bahia*, Bahia, 17 abr. 1998a.

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de direito previdenciário.* São Paulo: Conceito, 2011.

CASTRO, A. *Accidentes do trabalho* (Commentario pratico da Lei e do respectivo regulamento). Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Murillo, 1919.

COHN, A. et al. *Acidentes do trabalho*: uma forma de violência. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DALLEGRAVE NETO, J. A. *Responsabilidade civil no direito do trabalho.* 4. ed. São Paulo: LTr, 2010.

DAVI, Luciano. *Previdência social: comentada e aplicada ao processo.* 2. ed. Campo Grande: Editora Contemplar, 2012.

DELGADO, G. C. Previdência social e reforma: significado e distorções. In: RAMOS, G. T. et al. (Org.). *A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016. p. 153-157.

DELGADO, M. G. *Direito Coletivo do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

DELGADO, M. G. *Curso de Direito do Trabalho*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2009.

DINIZ, A. P. S. M. *Saúde no trabalho:* prevenção, dano e reparação. São Paulo: LTr, 2003.

DRUCK, G.; FRANCO, T. Terceirização e precarização: o binômio anti-social em indústrias. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. (Org.). *A perda da razão social do trabalho*: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

EDUARDO, I. R.; EDUARDO, J. T. A.; TEIXEIRA, A. S. *Direito previdenciário*: custeio. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

ENGELS, F. *A situação da classe operária na Inglaterra*. São Paulo: Global Editora, 1985.

FARIAS, L. M. de. *Auxílio acidente*. São Paulo: LTr, 2012.

FAVONI, C. *A Previdência Social brasileira como política pública de renda nos municípios*. [S.l.:s.n.], 2001. Disponível em: <http://fundacaoanfip.org.br/site/2006/10/a-previdencia-social-brasileira-com-politica-publica-de-renda-nos-municipios/>. Acesso em: 17 set. 2015.

FERNANDES, P. *Para que servem os Direitos Humanos?*. Coimbra: Angelus Novus, 2009.

FREITAS, C. E. S. *Precarização e flexibilização dos direitos do trabalho no Brasil dos anos 90*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2000.

FREITAS, C. E. S. *Trabalho docente e saúde:* efeitos do modelo neoliberal. Feira de Santana: UEFS editora, 2013.

FREITAS, C. E. S. Pensar sobre o direito a partir dos efeitos ambientais do trabalho na mina de amianto em Bom Jesus da Serra. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE PESQUISA E EPISTEMOLOGIA, 1., 2015, Florianópolis. *Anais*... Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2015.

FREITAS, C. E. S.; DAL ROSSO, S. A Violência da história brasileira do trabalho. In: SILVA, J. F.; LIMA, R. B.; DAL ROSSO, S. (Org.). *Violência e trabalho no Brasil*. Goiânia: Ed. da UFG, 2001.

GOMEZ, C. M. Campo da saúde do trabalhador: trajetória, configuração e transformações. In: GOMEZ, C. M.; MACHADO, J. M. H.; PENA, P. G. L. (Org.). *Saúde do trabalhador na sociedade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2011. p. 23-34.

GODOY, F. F. *Manual prático da advocacia previdenciária*. Leme: JHMizuno, 2011.

GOES, H. M. de. *Manual de direito previdenciário*: teoria e questões. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2011.

GOMES, O.; GOTTSCHALK, E. *Curso de direito do trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994,

GONÇALVES, O. U. *Manual de direito previdenciário*: acidentes do trabalho. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARDMAN, F.; LEONARDI, V. *História da indústria e do trabalho no Brasil:* (das origens aos anos 20). 2. ed. rev. São Paulo: Ática, 1991.

HENNINGTON, É. A.; CORDEIRO, R.; MOREIRA FILHO, D. C. Trabalho, violência e morte em Campinas, São Paulo, Brasil. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, mar./abr. 2004.

HESPANHA, A. M. *Pluralismo jurídico e direito democrático*. São Paulo: Annablume, 2013.

HORVATH JÚNIOR, M. *Direito previdenciário*. 8. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de direito previdenciário*. 14. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

IVO, A. B. L. *Viver por um fio*: pobreza e política social. São Paulo: Annablume, 2008.

KERTZMAN, I. *Curso prático de direito previdenciário*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

KRAVCHYCHYN, J. L. et al. *Prática Processual previdenciária*: administrativa e judicial. 3. ed. Florianópolis: Conceito, 2012.

LEÃO, L. H. C.; VASCONCELOS, L. C. F. de. Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST): uma rede que não enreda. In: VASCONCELOS, L. C. F. de; OLIVEIRA, M. H. B. de. (Org.). *Saúde, Trabalho e Direito*. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2011.

LEWANDOWSKI, E. R. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2005.

MAIOR, J. L. S. *Direito de Propriedade deve atender à função social*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, jan. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social>. Acesso em: 22 maio 2012.

MAIOR, J. L. S. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2008.

MACHADO, M. R. (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MARINI, R. M. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes. 2000.

MARTINEZ, W. N. *A Prova no Direito Previdenciário*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2012.

MARX, K. *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MATTA, J. et al. *Legislação previdenciária e seus significados: reparação irreparável da saúde perdida*. In: VASCONCELOS, L. C. F. de; OLIVEIRA, M. H. B. de. (Org.). *Saúde, Trabalho e Direito*. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2011.

MELO, R. S. *Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2010.

MENDES, R.; DIAS, E. C. *Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador*. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 25, n. 5, p. 341-9, 1991.

MORAES, E. de. *As accidentes no trabalho e sua reparação*. São Paulo: LTr, 2009.

NEVES, G. N. *Manual de Direito Previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOBRE, L. C. da C. *Trabalho precário e morte por acidente de trabalho*: a outra face da violência e a invisibilidade do trabalho. 2007. 283 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIOAL DO TRABALHO – OIT. *Convenções ratificadas pelo Brasil*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/convention>. Acesso em: 17 maio 2012.

OLIVEIRA, M. A. R. *Ases do asfalto*: vitimização e responsabilização no trabalho de motoboys de Salvador. 2006. 193 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

OLIVEIRA, J. de. *Acidentes do Trabalho*: Teoria, prática, jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1992,

OLIVEIRA, P. R. A. de. *Uma sistematização sobre a saúde do trabalhador*: do exótico ao esotérico. São Paulo: LTr, 2011.

OLIVEIRA, S. G. *Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2007.

OPTIZ, O.; OPTIZ, S. *Acidentes do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1977.

PALMEIRA SOBRINHO, Z. *Acidente do Trabalho*: crítica e tendências. São Paulo: LTr, 2012.

PAVÉSIO, L. O papel do Instituto Nacional de Previdência Social nos acidentes do trabalho. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, mar. 1973. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101973000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 set. 2015.

PENA, P.; GOMES, A. R. A exploração do corpo no trabalho ao longo da história. In: VASCONCELOS, L. C. F. de; OLIVEIRA, M. H. B. de. *Saúde, Trabalho e Direito*. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2011.

PICARELLI, M. F. S. *Direito Sanitário do Trabalho e da Previdência Social*, Brasília, DF, 2002, Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/conferenciaST2005/cdrom/CD%20 colet%C3%A2nea%20leis%20e%20 textos/Artigos/11.doc>. Acesso em: 06 de abril de 2005.

PINTO, C. Um novo projeto de governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 nov. 1997. Caderno Brasil, p. 9.

PLÁ RODRÍGUEZ, A. *Como se escreve um livro jurídico*: conselhos a um jovem que vai escrever um livro. Campinas: Edicamp, 2003.

PULINO, D. *A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro.* São Paulo: Editora LTr, 2001.

RIBEIRO JÚNIOR, A. *A Privataria tucana*. São Paulo: Geração Editorial, 2011.

ROCHA, D. M.; BALTAZAR JÚNIOR, J. P. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 10. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

ROCHA, J. C. S. *Direito Ambiental do Trabalho.* São Paulo: LTr, 2002.

ROSANVALLON, P. *A Nova Questão Social*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSSI, G. *A lã da Salamandra*: A verdadeira história da catástrofe do amianto em Casale Monferrato. São Paulo: Editora Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2010.

SANTOS, B. S. *Um Discurso sobre as Ciências*. 12. ed. Porto: Afrontamento, 1987.

SANTOS, M. F. *Direito Previdenciário Esquematizado.* São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, J. A. R. de O. *A saúde do trabalhador como um direito humano:* conteúdo essencial da dignidade humana. São Paulo: LTr, 2008.

SCHWARZ, R. G. (Org.). *Dicionário do direito do trabalho, do direito processual do trabalho e de direito previdenciário aplicado ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2012.

SÜSSEKIND, A.; CARVALHO, L. I. B. *Pareceres sobre direito do trabalho e previdência social*. São Paulo: LTr, 1995. (v. 8).

TODESCHINI, R. Políticas Públicas em Saúde e Segurança do Trabalhador (SST) da Previdência Social: como vencer a guerra dos acidentes, doenças e mortes no trabalho. *Informes da Previdência Social*, Brasília, DF, v. 20, maio 2008.

TSUTIYA, A. M. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Saraiva, 2007.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da Violência 2011*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011.

WALDVOGEL, B. C. Quantos Acidentes do Trabalho ocorrem no Brasil? Proposta de integração de registros administrativos. In: GÓMEZ C. M.; MACHADO, J. M. H.; PENA, P. G. L. (Org.). *Saúde do Trabalhador na Sociedade Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2011.

VIANA, M. T. Os golpes do golpe: a nova estratégia política para um direito à direita. In: RAMOS, G. T. et al. (Org.). *A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

VIANNA, J. E. A. *Curso de Direito Previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, S. *Manual Prático sobre Revisão de Benefícios*: Teses contra o INSS. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

YU, J. Y. *Ação Acidentária*. São Paulo: Atlas, 1998.